

**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

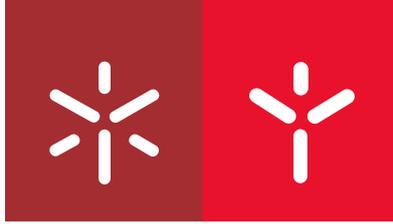
Maria Eduarda Varzim Berrance

**A Tutela Jurisdicional Ambiental  
– Uma Tutela Civil ou Administrativa?**

Maria Eduarda Varzim Berrance **A Tutela Jurisdicional Ambiental – Uma Tutela Civil ou Administrativa?**

UMinho | 2015

outubro de 2015



**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

Maria Eduarda Varzim Berrance

**A Tutela Jurisdicional Ambiental  
– Uma Tutela Civil ou Administrativa?**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Direito Judiciário  
(Direitos Processuais e Organização Judiciária)

Trabalho realizado sob a orientação do  
**Professor Doutor Wladimir Brito**

outubro de 2015

## DECLARAÇÃO

**Nome:** Maria Eduarda Varzim Berrance

**Título da Dissertação de Mestrado:** A Tutela Jurisdicional Ambiental – Uma Tutela Civil ou Administrativa?

**Orientador:** Professor Doutor Wladimir Brito

**Ano de Conclusão:** 2015

**Designação do Mestrado:** Direito Judiciário (Direitos Processuais e Organização Judiciária)

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE:

UNIVERSIDADE DO MINHO, \_\_/\_\_/\_\_\_\_

ASSINATURA: \_\_\_\_\_

*Ao Henrique, aos meus pais e às minhas avós*



## **A TUTELA JURISDICIONAL AMBIENTAL**

### **Uma Tutela Civil ou Administrativa?**

Este estudo debruça-se sobre a complexidade da tutela jurisdicional do direito do ambiente, partindo do ponto de vista das características do litígio ambiental e da organização judiciária interna e internacional.

Num primeiro momento, propomos uma nova leitura para uma melhor compreensão do direito do ambiente plasmado na Constituição da República Portuguesa.

Num segundo momento, analisamos a tutela substantiva oferecida pelo direito privado e pelo direito público, delineando a feição do direito do ambiente.

Na Parte II deste estudo, enveredando mais especificamente pela tutela jurisdicional ambiental, começamos por desenhar as características do litígio jurídico ambiental, evidenciando a sua faceta simultaneamente pública e privada.

De seguida, questionamos a organização judiciária portuguesa para se operar uma tutela adequada do direito do ambiente, analisando-se a possibilidade de criação de um tribunal ambiental com competência em razão da matéria, ponderando as vantagens e desvantagens e estudando os vários exemplos existentes noutros ordenamentos.

Por último, abordamos a possibilidade de criação de um tribunal ambiental internacional, evidenciando as vantagens de uma tutela judicial à escala planetária.



# **ENVIRONMENTAL JUDICIAL PROTECTION**

## **A Civil or an Administrative Protection?**

The aim of this study is to analyze the complexity of the legal protection of the right to the environment, from the point of view of its characteristics and the Portuguese and international judicial systems.

At first, we propose a new interpretation of the right to the environment enshrined in the Portuguese Constitution, in order to better understand it.

Secondly, we examine the legal protection offered by the private and the public law, outlining the distinguishing features of the environmental law.

In Part II of this study, thoroughly looking into the judicial protection of the environment, we start by drawing the characteristics of the environmental litigation, demonstrating its civil and administrative aspects.

Subsequently, we question the Portuguese judicial organization in order to operate a proper protection of the environment and we analyze the possibility of creating a specialized environmental court, balancing its advantages and disadvantages and studying others examples of foreign legal systems.

At last, we also examine the possibility of creating an international environmental court and the advantages of a global judicial protection.



## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
PARTE I.....	7
I - DIREITO AO AMBIENTE – uma proposta de densificação.....	7
1. O Artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa .....	7
1.1. Direito ao ambiente como direito subjetivo.....	17
1.1.1. Direito ao ambiente como direito de personalidade .....	25
1.2. Direito ao ambiente como interesse difuso ou interesse coletivo .....	27
1.3. O artigo 5.º da Lei 19/2014, de 14 de abril.....	30
1.4. Direito ao ambiente como direito de <i>estrutura coletiva e de finalidade tutelar e pedagógica</i> .....	35
II – A TUTELA SUBSTANTIVA DO DIREITO DO AMBIENTE – uma proteção híbrida.....	42
1. A tutela civil do direito do ambiente – uma tutela substantiva não satisfatória .....	42
1.1. A tutela operada pelas <i>relações de vizinhança</i> .....	43
1.2. A tutela oferecida pela responsabilidade civil .....	46
1.2.1. O artigo 483.º do CC .....	46
1.2.2. A Lei da Ação Popular e o Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho .....	51
2. A tutela administrativa do direito do ambiente – uma tutela substantiva quase satisfatória .....	55
2.1. O ato administrativo.....	57
2.2. O procedimento administrativo.....	59
2.3. As contraordenações ambientais.....	62
3. Conclusões .....	64
PARTE II.....	67
I – A TUTELA JURISDICIONAL AMBIENTAL .....	67
1. Nota prévia.....	67

2. O litígio jurídico-ambiental.....	69
2.1. O litígio ambiental civil .....	69
2.2. O litígio ambiental administrativo .....	71
2.3. O litígio ambiental – <i>as relações poligonais</i> .....	73
3. A competência dos tribunais comuns para o conhecimento de litígios ambientais – breve apontamento .....	79
4. A competência dos tribunais administrativos .....	83
4.1. O contencioso administrativo subjetivo e objetivo – breve nota .....	84
4.2. O critério de delimitação da competência dos tribunais administrativos para o conhecimento de litígios ambientais, previsto nos artigos 1.º e 4.º do ETAF.....	87
4.3. A impugnação de atos administrativos e a condenação à prática de ato legalmente devido – prestabilidade para uma tutela ambiental.....	95
5. Contributo para um contencioso ambiental.....	108
6. Por um Tribunal Ambiental.....	112
7. Por um Tribunal Internacional Ambiental .....	135
CONCLUSÃO.....	161
BIBLIOGRAFIA .....	166

## LISTA DE SIGLAS

APA	Agência Portuguesa do Ambiente
CC	Código Civil
CEE	Comunidade Económica Europeia
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Código de Processo Civil
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
CVDT	Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados
DESC	Direitos Económicos, Sociais e Culturais
DLG	Direitos, Liberdade e Garantia
ECT	Environmental Court and Tribunal
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
ETIDM	Estatuto do Tribunal Internacional de Direito do Mar
ETIJ	Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça
ERTPI	Estatuto do Tribunal Penal Internacional
ICE	International Court of Environment
ICEF	International Court of the Environment Foundation
LBA	Lei de Bases do Ambiente
NLBA	Nova Lei de Bases do Ambiente
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
UN	United Nations (Organização das Nações Unidas)
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development



## INTRODUÇÃO

É indissociável a conexão do Homem com o meio ambiente. O Homem é parte integrante de todo o ecossistema, participando na malha que liga todos os seres vivos. Ora, como ser vivo racional, o Homem organizou-se em sociedade, tendo, ao longo de todos os tempos, criado várias atividades, instrumentos e produtos, as mais das vezes, destruidores do equilíbrio ambiental.

A investigação científica desmedida e o desenvolvimento económico desenfreado desacompanhados de um correspondente desenvolvimento do ser humano quanto à responsabilidade e aos valores, a ambição pelo lucro, a *rapidación*<sup>1</sup> do quotidiano, a consciência de que o ganho rápido e fácil acarreta custos inestimáveis para os recursos naturais e o conhecimento de que a tutela do bem ambiente escapa aos poderes dos mercados financeiros, tornou necessária a criação de regulação, de entraves e de proibições em nome do bem que nos rodeia, que tanto nos é intrínseco, como extrínseco: o bem Ambiente, enquanto conjunto de recursos naturais, elementos físicos e químicos que se harmonizam e que reclamam, enquanto bem em si mesmo, a máxima proteção.

A preocupação com as questões ambientais, com o equilíbrio ecológico e com a extinção das espécies, tem estado cada vez mais na linha da frente das investigações científicas e da consciência dos líderes mundiais. Não há dia que não surja uma nova investigação ou um novo alerta ditando a necessária consciencialização das barbáries contra o ambiente que têm vindo a ser perpetuadas pelo Homem.

Ora, quando a relação entre o Homem e a Natureza se demonstrou contendente e, por consequência, quando foi necessária a criação de normas que direcionem os comportamentos e condutas dos cidadãos, protegendo bens e criando reações à sua desobediência, foi requerida a intervenção da ciência do Direito. Foi, portanto, para responder às exigências de proteção do meio ambiente e do próprio Homem que nasceu o direito do ambiente. É este o ramo do direito que se interessa pela relação do ser humano com todas as demais criaturas, que estuda e regula os fenómenos complexos de

---

<sup>1</sup> Termo espanhol recordado pelo PAPA FRANCISCO para caracterizar a intensificação dos ritmos da vida e do trabalho dos dias de hoje – cfr. PAPA FRANCISCO, *Carta Encíclica Laudato Si' do Santo Padre Francisco Sobre o cuidado da casa comum*, Lisboa, Paulus Editora, 2015, p. 19.

interação do Homem com os elementos biológicos, químicos e físicos que compõem a Natureza, sancionando as condutas que põem em causa o equilíbrio sustentável e, numa lógica de precaução com base no risco, que impõe o máximo rigor numa análise de prognose dos efeitos dos comportamentos de hoje nos dias de amanhã.

A nossa Constituição, vanguardista na defesa do bem ambiente, inclui nas disposições relativas aos DESC, um verdadeiro direito fundamental ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, sendo que parte da doutrina o classifica como direito fundamental de natureza análoga aos DLG. Ora, qual o objeto de proteção do direito do ambiente? Bem se sabe que o Homem é parte integrante do ecossistema, e por este facto, ao destruí-lo, também sofrerá. O ambiente transforma-se numa parede, fazendo *ricochete* dos ataques contra ele realizados. Daí que seja defensável que o direito do ambiente também possa ser encarado como protetor do próprio Homem. Mas será um direito para o Homem ou um direito para a Natureza?

Se o Direito nasceu para responder às necessidades de proteção do próprio Homem, cada vez mais se tem vindo a sentir o nascimento de direitos que pretendem a proteção da coletividade, tendo por base bens que a todos dizem respeito. Será, portanto, o direito do ambiente um verdadeiro direito subjetivo ou um direito coletivo? Numa relação entre particulares, poderá um deles arrogar-se de um direito ao ambiente intrinsecamente seu com refrações individuais? Ou, por outro lado, será um direito que tem em vista não a proteção do ser humano, mas a proteção imediata dos bens naturais?

Consideramos, desta feita, que antes de nos debruçarmos concretamente sobre a tutela jurisdicional do ambiente, é necessária uma excursão sobre as características de um direito que, em nossa opinião, extravasa todos os cânones tradicionais do Direito e que pouco tem sido devidamente explorado. Cumpre, assim, em primeiro lugar tecer algumas considerações sobre o que se deve entender por direito ao ambiente, por forma a traçar os aspetos dogmáticos únicos do ramo do direito do ambiente. Atrevemo-nos, então, a contribuir para uma *teoria geral do direito do ambiente*.

Ultrapassada esta questão fundamental, é perceptível que o direito do ambiente “bebe de várias águas”. Este ramo do direito, cujo foco se prende com os recursos naturais, requer uma tutela múltipla, recorrendo ao direito civil, ao direito administrativo, ao direito penal e ao direito fiscal. Ora, pretendemos nesta investigação compreender qual a prestabilidade da tutela oferecida pelo direito civil e pelo direito

administrativo, deixando o direito penal e fiscal de fora do âmbito desta dissertação. Por um lado, excluímos o direito penal, ainda que conscientes da sua crescente utilidade na tutela do ambiente, uma vez que a ele apenas cabe intervir, em *ultima ratio*, respondendo a exigências de prevenção geral e especial. Por outro lado, não abordaremos o direito fiscal, por apenas recentemente ter sido chamado a intervir na proteção ambiental, pelo que o seu papel revela-se diminuto.

Tomando como ponto de partida o conceito de direito do ambiente por nós defendido, iremos abordar, do ponto de vista substantivo, quais os mecanismos mais prestáveis para a tutela ambiental oferecidos pelo direito civil, como as disposições do CC sobre as *relações de vizinhança* e o instrumento da responsabilidade civil. De seguida, pretendemos identificar quais os mecanismos oferecidos pelo direito administrativo, como o ato administrativo e as principais alterações provocadas pelo Novo Código de Procedimento Administrativo com incidência no direito do ambiente.

Tendo todos estes aspetos presentes, pretendemos delinear quais as características do direito do ambiente. Se por um lado deverá ser tido como um ramo “dependente” dos mecanismos civis, ou dos mecanismos administrativos, ou por outro lado, se se manifesta como um ramo do direito que requer uma tutela essencialmente “híbrida”.

Partindo para o tema propriamente dito da nossa investigação, não descurando as considerações tecidas na PARTE I, iremos traçar os contornos do litígio ambiental. Muitas das vezes, uma relação jurídica, donde poderá surgir um litígio em que o bem jurídico ambiente se encontra em jogo, poderá evidenciar características de um litígio puramente civil ou de um litígio puramente administrativo. Ora, tendo em conta que a nossa organização judiciária está essencialmente pré-concebida com base na linha divisória entre o direito privado e o direito público, ou melhor entre as relações jurídicas privadas e as relações jurídicas administrativas, importa detetar qual a feição das relações jurídicas ambientais, se privada ou se administrativa.

Traçadas as características do litígio ambiental, entraremos na temática da tutela jurisdicional ambiental, definindo qual a competência dos tribunais comuns para o conhecimento do contencioso ambiental, sem esquecer um breve apontamento sobre quais os meios processuais civis mais adequados para operar uma tutela ambiental. Ulteriormente, caberá uma palavra sobre a competência dos tribunais administrativos,

definindo o critério que deve guiar o intérprete para distinguir os litígios que deverão ser conhecidos pela jurisdição administrativa, fazendo ainda uma breve leitura “mais verde” de dois dos mais importantes pedidos do contencioso administrativo, por forma a adaptá-los à tutela jurisdicional ambiental.

Ora, estudando a organização judiciária portuguesa e percebendo a inexistência de um tribunal competente em razão da matéria ambiental, questionamo-nos sobre a sua prestabilidade para uma tutela ambiental. Deste modo, traçaremos as vantagens e desvantagens de uma entidade especializada em razão da matéria e iremos alargar o nosso campo de análise, deixando o ordenamento jurídico português, para passar a estudar os tribunais ambientais existentes pelo mundo, por forma a perceber se a criação de um tribunal ambiental em Portugal seria útil ou mesmo necessária. Tendo consciência, no entanto, de que tal decisão mais se prende com uma opção político-legislativa, pretendemos lançar as bases para o início do debate em Portugal sobre essa temática, analisando, ainda que brevemente, por escassos recursos, quais as características da litigiosidade ambiental em Portugal.

Por último, e alargando ainda mais os horizontes da nossa investigação, aventuramo-nos pela tutela jurisdicional ambiental à escala mundial. Se o bem ambiente pertence a todos, se a todos afeta e garante, não deve caber a cada país individualmente a tutela ambiental. É necessário aprofundar e enraizar a “grandeza, a urgência e a beleza do desafio”<sup>2</sup> que é, para a comunidade internacional, a crise ecológica.

De facto, no rescaldo de algumas catástrofes mundiais, a comunidade internacional despertou, nos anos 70, para os problemas ecológicos, tendo desenvolvido um conjunto de diplomas internacionais tendentes à afirmação da necessidade de proteção da Natureza. Infelizmente muitos dos esforços da comunidade internacional têm gerado poucos frutos, além de que, como ramo de direito internacional, o direito internacional ambiental tem vindo a ser constantemente criticado pela doutrina por não ser eficazmente implementado e aplicado pelos Estados. O problema da falta de *enforcement* de muitas das disposições tendentes à proteção ambiental levaram à reflexão sobre a necessidade de criação de uma entidade especializada, com competência a nível internacional, isto é, de um tribunal internacional ambiental. Ora, abordando nesta dissertação a tutela jurisdicional ambiental, não podíamos deixar de

---

<sup>2</sup> *Idem*, p. 17.

nos pronunciar sobre uma instância internacional capaz de conhecer dos litígios ambientais internacionais.

Concluindo, estando plenamente conscientes da urgente tutela da Natureza, pretendemos, através dos caminhos que traçamos, contribuir para a densificação do direito do ambiente e do papel dos tribunais na proteção ambiental.



## PARTE I

### I - DIREITO AO AMBIENTE – uma proposta de densificação

#### 1. O Artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa

Já lá vai o tempo em que se anunciou o nascimento de uma nova era, de uma nova civilização e de um novo ramo do direito vocacionado para regular as relações do Homem com os bens naturais<sup>3</sup>.

Foi de forma inovadora<sup>4</sup> que, em 1976<sup>5</sup>, a nossa Constituição, no seu artigo 66.º, consagrou o “direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado”. O legislador constituinte, inspirado pelo entusiasmo perpetuado pela Convenção de Estocolmo de 1972, desenvolvida pela Organização das Nações Unidas, optou por uma proteção *fundamental* bidimensional<sup>6</sup>. Por um lado, consagrou um direito fundamental ao ambiente e, por outro, consagrou como, incumbência do Estado, a prevenção e controlo da poluição, a criação de reservas e parques naturais de forma a “garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico” e a promoção do “aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica”<sup>7</sup>.

Ora, tendo presente todas as revisões constitucionais que a Lei Fundamental de 1976 sofreu ao longo dos tempos verifica-se um crescente manancial<sup>8</sup> de previsões fundamentais relacionadas com a proteção do ambiente, sendo unanimemente identificada pela doutrina a existência de uma verdadeira Constituição Ambiental<sup>9</sup>. A

---

<sup>3</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Apresentação”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994, pp. 15-16.

<sup>4</sup> Os primeiros na Europa e ao mesmo tempo que o Peru, à escala global – cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2.ª Edição, 2010, p. 1343 e MÁRIO MELO ROCHA, “A revisão da Lei de Bases do Ambiente”, in *A revisão da Lei de Bases do Ambiente*, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011, p. 82, e-book disponível em [http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook\\_leidebases\\_completoisbn.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook_leidebases_completoisbn.pdf), acedido em 26-06-2015.

<sup>5</sup> É interessante verificar que já na Constituição de 1822, no artigo 223.º, V, se fazia uma referência à necessidade de plantação de árvores (cfr. HELENA TELINO NEVES GODINHO, *A tutela jurídica da fauna selvagem – Uma abordagem comparada dos ordenamentos Português e Brasileiro*, Curitiba, Juruá Editora, 2011, p. 45, nota 40).

<sup>6</sup> Contrariamente ao configurado, por exemplo, pelas Constituições alemã, holandesa, grega e sueca, que optaram pela proteção ambiental como tarefa fundamental do Estado, e como as Constituições espanhola e polaca, que optaram apenas pela consagração de um direito fundamental ao ambiente (cfr. JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada...*, cit., p. 1344 e, ainda, JORGE MIRANDA, “A constituição e o direito do ambiente”, in *Direito do Ambiente*, INA, 1994, p. 360).

<sup>7</sup> Redação original do artigo 66.º, n.º 2 da CRP de 1976.

<sup>8</sup> Nomeadamente os artigos 9.º, 66.º, 78.º, 52.º, n.º 3, 81.º, alínea n), 91.º, 96.º, 164.º, alínea g), 165.º, n.º 1, alínea g) da CRP.

<sup>9</sup> JORGE MIRANDA, “A constituição e...”, cit., p. 360.

combinação de normas-fim com a previsão constitucional de um direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado leva a crer que a proteção do ambiente é uma das prioridades do legislador constituinte e que a opção por apenas um dos modelos (proteção como tarefa, ou como direito fundamental) não é, por si só, suficiente. De facto, de pouco importou, no momento da feitura da Lei Constitucional, todas as objeções apontadas no sentido da não consagração de um direito fundamental do cidadão<sup>10</sup>.

Recordando os ensinamentos de INGO VON MÜNCH, se, por um lado, o cidadão sai protegido, existindo uma obrigação por parte do Estado de, não só não ofender, mas também de proteger os bens naturais, por outro, com a consagração do direito fundamental, o cidadão consegue de forma mais facilitada o acesso aos tribunais, defendendo-se contra qualquer agressão<sup>11</sup>. Aliás, na opinião do autor, é por esta razão que “em princípio (teoricamente), a protecção do meio ambiente está melhor assegurada num direito fundamental do que numa norma definidora de um fim do Estado.”<sup>12</sup>.

Antes de se abordar o conteúdo do direito ao ambiente plasmado no texto fundamental, importa analisar duas temáticas absolutamente imprescindíveis que se prendem com a finalidade de tutela dos bens naturais e com a conceção de ambiente adotada pela Constituição. Só assim será possível perceber qual a teleologia de todo o regime de proteção do ambiente em Portugal. A tutela jurídica do ambiente é norteadada por preocupações exclusivamente ecológicas ou também tem em consideração as necessidades humanas? Mas qual o conceito de ambiente albergado pela Constituição?

Começando pela finalidade ou orientação da tutela ambiental, basta atentar ao teor literal do n.º 1 do artigo 66.º da CRP para perceber que o regime de proteção do ambiente é, acima de tudo, um regime de proteção do ser humano. A previsão de um direito a um ambiente *de vida humano, sadio* – sendo que, curiosamente, só depois é que se adianta o direito a que seja *ecologicamente equilibrado* - põe a descoberto qual a

---

<sup>10</sup> Nomeadamente a “impraticabilidade da defesa judicial para garantia deste direito, consideração do ambiente como bem de protecção colectiva e não de protecção individual, incremento das expectativas individuais em torno do ambiente com a consequente disfuncionalidade de qualquer política ambiental” (cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, “Procedimento Administrativo e Defesa do Ambiente”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3802, Ano 124, 1991-92, p. 7).

<sup>11</sup> No mesmo sentido, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*, Cadernos CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2.ª Edição, 2007, p. 36.

<sup>12</sup> INGO VON MÜNCH, “A protecção do meio ambiente na constituição”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 1, junho 1994, p. 50. JIANG LI WA reivindica a junção de um direito ao ambiente ecologicamente equilibrado aos direitos fundamentais já reconhecidos ao povo chinês - cfr. JIANG YI WA, “Tutela Jurídica do Ambiente na Constituição da República Popular da China e na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau”, in *Revista CEDOUA*, n.º 31, Ano XVI, 1.13, 2013, p. 97.

intenção primordial por parte da Constituição. Recordando a habitual classificação das *pré-compreensões*<sup>13</sup> da tutela jurídica ambiental, isto é, a conceção antropocêntrica<sup>14</sup>, a conceção ecocêntrica<sup>15</sup> e a conceção economicocêntrica<sup>16</sup>, não restam dúvidas que, pelo menos, em grande medida<sup>17</sup>, a tutela constitucional ambiental em Portugal é orientada em defesa da vida humana, e por isso, essencialmente antropocêntrica<sup>18</sup>. De facto, a própria epígrafe do artigo 66.º da CRP, ao prescrever a expressão “qualidade de vida”<sup>19</sup>, fazendo, por momentos, recordar a célebre tríade “Life, Liberty and the pursuit of Happiness” constante da Declaração de Independência dos Estados Unidos da América de 1776, indicia indubitavelmente uma conceção relacionada e orientada para a satisfação das necessidades do Homem<sup>20</sup>. Aliás, o simples facto da consagração do direito ao ambiente como direito constitucional demonstra que a proteção do ambiente pode e deve ser promovida individualmente, como forma de realização do cidadão considerado em si mesmo (quer do ponto de vista da integridade física, quer do ponto de vista do seu direito à vida, quer do ponto de vista da qualidade de vida), ainda que necessariamente e, como meio para tal, se obtenha a conservação dos bens naturais como bem de todos e para todos. Se, ao invés, tivesse sido preferida apenas uma tutela objetiva, com a previsão de uma obrigação do Estado de preservação dos recursos naturais (como nos artigos 9.º, alínea e), 81.º, alínea l), 90.º e 93.º, n.º 1, alínea d) da CRP), seria mais facilmente defensável a existência de uma visão essencialmente ecocêntrica.

É claro que esta análise não é isenta de dúvidas<sup>21</sup>. Acompanhando CARLA AMADO GOMES, as alíneas c), d) e g), evidenciam uma visão mais ecocêntrica, ao demonstrarem uma preocupação com “a conservação da natureza”, com os “valores

---

<sup>13</sup> JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e... cit.*, p. 9.

<sup>14</sup> A que corresponde uma tutela essencialmente norteada em nome da defesa da vida humana – *vide idem, ibidem*.

<sup>15</sup> A que corresponde um regime de defesa do ambiente enquanto bem em si mesmo – *vide idem, ibidem*.

<sup>16</sup> Como corolário da conceção antropocêntrica, esta conceção tem em conta a escassez dos recursos naturais, pretendendo atingir uma adequada gestão dos mesmos para que não se comprometa a vida humana – *vide idem, ibidem*.

<sup>17</sup> Segundo JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, trata-se de uma “concepção de fundo antropocêntrico mitigado, não utilitarista” – cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS *Constituição Portuguesa Anotada... cit.*, p. 1344.

<sup>18</sup> Neste sentido J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 4.ª edição revista, 2007, p. 845, FERNANDO DOS REIS CONDESSO, *Direito do Ambiente*, Coimbra, Almedina, 2001, p. 473, CARLA AMADO GOMES, “Ambiente (Direito do)”, in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, Vol. I, Lisboa, AEFDUL, 2008, p. 79 e Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 2-07-1996, Processo n.º 96A483, disponível em <http://www.dgsi.pt>, onde se diz “é o ambiente à escala humana, na visão antropocêntrica do artigo 66.º da Constituição, relembrando o que Pitágoras já ensinara, a saber, o Homem é (ou deve ser) a medida de todas as coisas”.

<sup>19</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República... cit.*, p. 845, onde se defende que esta expressão “não se identifica” com o conceito de ambiente, objeto do artigo, por contender com uma harmonia entre um conjunto de fatores exógenos e isógenos do ser humano.

<sup>20</sup> Neste sentido, *vide* CARLA AMADO GOMES, “O Ambiente como objecto e os objectos do direito do Ambiente”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 11/12, junho e dezembro de 1999, p. 51

<sup>21</sup> Quanto aos eventuais problemas relativos à indefinição do legislador constituinte *vide idem*, p. 53.

ambientais” e com “o aproveitamento racional dos recursos naturais”<sup>22</sup>. E ainda no seguimento dos ensinamentos da autora, a introdução do “princípio da solidariedade entre gerações” pela revisão constitucional de 1997, faz vislumbrar um indício de uma visão mais economicocêntrica<sup>23</sup>. Ter presente as gerações vindouras demonstra que a Constituição é sensível à escassez dos recursos naturais e, por isso, a sua utilização deve ter em conta as vidas humanas que não de vir, não as comprometendo. É, portanto, mais um contributo para uma crescente *mitigação* de uma visão antropocêntrica, que, não obstante, é ainda<sup>24</sup> a visão mais facilmente reconhecível no texto fundamental. Se concordamos ou não, a seu tempo nos pronunciaremos<sup>25</sup>.

Ora, esta visão antropocêntrica tem necessariamente consequências no conceito de ambiente advogado pela Constituição. O ambiente, enquanto bem que interessa ao Direito e que carece de tutela, sendo, por isso, qualificado como *bem jurídico*, obedece a uma concetualização constitucional. A este propósito, é comum distinguir-se entre uma conceção ampla<sup>26</sup> e uma conceção estrita de ambiente<sup>27</sup>. Se na primeira, por fortemente relacionada com a *pré-compreensão* antropocêntrica, se defende a inclusão no conceito de ambiente, além da fauna, flora, água e outros recursos naturais, também dos bens

---

<sup>22</sup> *Idem*, p. 52

<sup>23</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>24</sup> Dizemos “ainda” porque há muito que tem vindo a ser defendida uma conceção ecocêntrica, em detrimento da conceção antropocêntrica e porque o legislador tem dado contributos para uma *crecente mitigação*. A título de exemplo *vide idem* pp. 54 e 58 e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e... cit.*, p. 9.

<sup>25</sup> O PAPA FRANCISCO, na sua notável Carta Encíclica de maio de 2015, alerta para o problema do “antropocentrismo moderno”. No seu entender, impera uma incompreensão do papel do ser humano na relação com a Natureza, tendo sido transmitido “um sonho prometeico de domínio sobre o mundo, que provocou a impressão de que o cuidado da natureza fosse atividade de fracos. Mas a interpretação correta do conceito de ser humano como senhor do universo é entendê-lo no sentido de administrador responsável”. Denunciando o paradoxo do “antropocentrismo moderno”, o PAPA FRANCISCO diz ainda que “se o ser humano se declara autónomo da realidade e se constitui dominador absoluto, desmorona-se a própria base da sua existência”. Por fim, conclui no sentido de que se Homem não reconhecer aos outros seres um valor próprio, irá inevitavelmente “negar qualquer valor peculiar ao ser humano” - cfr. PAPA FRANCISCO, *Carta... cit.*, pp. 87-89.

<sup>26</sup> Em defesa desta conceção encontra-se GIANNINI, COLAÇO ANTUNES e JOSÉ AFONSO SILVA. *Vide* CARLA AMADO GOMES, “O Ambiente como objecto... *cit.*”, p. 48, LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, “O Direito do Ambiente como Direito da Complexidade”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 10, dezembro de 1998, p. 39, AA.VV., “Sustentabilidade Recíproca do Meio Ambiente Ecológico com o Meio Social”, in *O Meio Ambiente em Facetas...*, (org.) RITA DA CONCEIÇÃO COELHO LOUREIRO SANTOS, São Paulo, Baraúna, 2011, p. 79, CRISTIANE DERANI, *apud* AA.VV., “Instrumentos ambientais norteadores do estatuto da cidade e sua destinação às cidades sustentáveis”, in *O Meio Ambiente em Facetas...*, (org.) RITA DA CONCEIÇÃO COELHO LOUREIRO SANTOS, São Paulo, Baraúna, 2011, p. 157 e JOSÉ AFONSO SILVA, *Direito Ambiental Constitucional*, Brasil, Malheiros Editores, 4.ª edição revista e atualizada, 2.ª tiragem, 2003, p. 20 (este autor, no entanto, reconhece que “[a] conceção cultural dos bens ambientais tem a importância de refletir seu sentido humano, seu valor coletivo e a visão unitária do meio ambiente em todos os seus aspetos, mas pode trazer o risco de perdermos o sentido da Natureza como *natura*, o risco de cairmos num ambientalismo abstrato, formal.”).

<sup>27</sup> Acresce que tem sido desenhada uma terceira conceção de ambiente. Este é antes visto como conceito indeterminado, ou seja, “como uma realidade aberta, *camaleónica*, cujos contornos se afeririam de acordo com dados – científicos, culturais e económicos – de cada época”. Todavia, facilmente se compreende que esta categoria não é mais do que uma modalidade que poderá ser enquadrada na conceção ampla ou estrita, conforme determinada segundo uma ótica antropocêntrica, ou segundo uma ótica ecocêntrica (CARLA AMADO GOMES, “O Ambiente como objecto... *cit.*”, p. 50). Já PAULO ROBERTO BRASIL TELES DE MENEZES defende que o *bem jurídico* ambiente deve ser tido em “constante evolução”, considerando-o como um bem “indeterminado, inacabado e dinâmico por excelência.” – cfr. PAULO ROBERTO BRASIL TELES DE MENEZES, “O Direito do Ambiente na Era do risco: perspectivas de mudança sob a ótica emancipatória”, in *Lusíada – Revista de Ciência e Cultura, Série de Direito*, n.ºs 1 e 2, 2002, p. 601.

culturais, ou seja, os bens fruto da intervenção humana, tais como o património monumental e a paisagem<sup>28</sup>, já na segunda conceção, o ambiente é perspetivado como um conjunto de recursos naturais, sendo, por isso, mais reduzido o seu foco<sup>29</sup>. Numa conceção ampla, salienta-se a complexidade relacional de uma unidade vital<sup>30</sup>, enquanto que numa conceção estrita importam as consequências dos comportamentos do Homem nos recursos naturais, pretendendo sempre a sua máxima proteção como bem em si mesmo.

Acontece que o artigo 66.º combina “ordenamento do território” (n.º 2, alínea b)), “preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico” (n.º 2, alínea c)), “plano arquitectónico”, “protecção das zonas históricas” (n.º 2, alínea e)) com “conservação da natureza” (n.º 2, alínea c)), prevenção e controlo da “poluição” (n.º 2, alínea a)) e com a expressão “ecologicamente equilibrado” (n.º 1). Qual “caldeirão” de Panoramix, mas sem dele resultar uma “poção mágica”.

Sendo defendida, como vimos, uma visão essencialmente antropocêntrica e tendo sido misturadas todas aquelas dimensões enunciadas, parece-nos ter sido adotado, pela Constituição, um conceito necessariamente amplo, onde não só importam os recursos naturais, como também os bens culturais, o ordenamento do território, o património histórico e arquitetónico<sup>31</sup>. Desta forma, obtém-se uma visão global do ambiente, havendo um encaixe harmónico de todos os componentes que circundam e envolvem o ser humano.

Assim, podemos desde já concluir por uma consagração de um direito fundamental ao ambiente, em que este é considerado como um conjunto de bens

---

<sup>28</sup> CARLA AMADO GOMES, “O Ambiente como objecto... *cit.*, p. 47-48. Defendendo um conceito estrito de ambiente *vide* CARLA AMADO GOMES, *Introdução ao direito do ambiente*, Lisboa, AAFDL, 2012, p. 21, CARLA AMADO GOMES, “O Ambiente como objecto... *cit.*, p. 62, J. J. GOMES CANOTILHO, *Introdução ao Direito do Ambiente*, Lisboa, Universidade Aberta, 1998, p. 23, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito e Política do Ambiente – Curso de Especialização em Assuntos Culturais no Âmbito das Autarquias*, Coimbra, CEFA, 1999, p. 12 e JOÃO MENEZES LEITÃO, “Instrumentos de direito privado para protecção do ambiente”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 7, junho 1997, p. 40,

<sup>29</sup> *Idem*, p. 49.

<sup>30</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, “Procedimento Administrativo e Defesa do Ambiente”, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.º 3799, Ano 123, 1990-91, p. 290.

<sup>31</sup> Neste sentido, FERNANDO DOS REIS CONDESSO, *Direito do... cit.*, p. 474, LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental – Para uma Tutela Preventiva do Ambiente*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 39 e CARLA AMADO GOMES, “Ambiente (Direito do)... *cit.*, p. 79 e CARLA AMADO GOMES, “Constituição e Ambiente: Errância e simbolismo”, Lisboa, 2006, p. 6, disponível em <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/288-132.pdf>, acedido em 20-06-2015.

naturais, físicos, biológicos, humanos e culturais, sendo que a sua proteção é antropogeneticamente orientada<sup>32</sup>.

Tendo tudo isto presente, e pretendendo com o Capítulo I analisar e densificar o conteúdo do artigo 66.º da CRP, é agora tempo de compreender a localização sistemática do direito ao ambiente na nossa Constituição.

O artigo 66.º da CRP enquadra-se no capítulo II (Direitos e deveres sociais), do Título III (Direitos e deveres económicos, sociais e culturais), da Parte I (Direitos e Deveres Fundamentais). Neste sentido, pelo menos em termos sistemáticos, o direito ao ambiente é um direito económico, social e cultural. Mas o que pode esta caracterização ajudar na densificação do seu conteúdo?

Ainda que rejeitada por uns<sup>33</sup> e aceite por outros<sup>34</sup>, é habitual, no âmbito do estudo dos direitos fundamentais, começar por elencar três ou quatro gerações de direitos.

Acompanhando o entendimento de quatro gerações de direitos apontado por VIEIRA DE ANDRADE<sup>35</sup>, recordamos que, numa primeira fase, reinavam os valores da liberdade, segurança e propriedade, sendo portanto nesta época que são enquadrados os *Abwehrrechte*, isto é, os direitos de defesa dos indivíduos perante o Estado<sup>36</sup>. Numa segunda fase, e como fruto de um processo de democratização, surgem os chamados

---

<sup>32</sup> Neste sentido, J. J. GOMES CANOTILHO, *Procedimento... cit.*, n.º 3802, Ano 124, 1991-92, p. 9.

<sup>33</sup> JORGE MIRANDA defende uma divisão dos direitos fundamentais em diversas classes, “designadamente, direitos, liberdades e garantias ou direitos civis e políticos e direitos económicos, sociais e culturais (embora não acentuando demasiado a contraposição entre direitos negativos e positivos)”. Diz ainda o autor que se recusa “integrar estes novos direitos [nos quais se inclui o direito do ambiente] numa única, vasta e heterogénea categoria”, rejeitando a sucessão de gerações de direitos fundamentais. Na opinião do autor, “[n]ão existe uma terceira geração, que se sobreponha ou substitua à dos direitos de liberdade e à dos direitos sociais. Aquilo que se verifica, sim, é um alargamento e enriquecimento dos direitos fundamentais, em face das transformações do nosso tempo e procurando abarcar cada vez mais todas as pessoas e todas as dimensões das suas existências. E estes direitos novos (ou só aparentemente novos) reconduzem-se ora a direitos, liberdades e garantias, ora a direitos económicos, sociais e culturais; ou participam de uns e de outros, como sucede precisamente com o direito ao ambiente.” – cfr. JORGE MIRANDA, “A Constituição e... cit.”, p. 356.

<sup>34</sup> Nomeadamente VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito – Lições de Direito do Ambiente*, Coimbra, Almedina, 2002, p. 23.

<sup>35</sup> Numa classificação de três gerações como a defendida por VASCO PEREIRA DA SILVA, conjuga-se de forma simples, as liberdades individuais e direitos civis com os direitos políticos, categorizando-os como a primeira geração de direitos. A segunda geração de direitos, por seu lado, relaciona-se com o conjunto de direitos sociais e direitos a prestações. Por último, a terceira geração, onde se inclui o direito ao ambiente, está associada a um Estado pós-social em que se pretende, tal como na primeira geração, a proteção do indivíduo face às ingerências do poder, mas neste caso fala-se em bens de fruição necessariamente coletiva – cfr. *idem, ibidem*. Também JORGE MIRANDA, falando em 3 gerações de direitos, considera que o direito ao ambiente se enquadra na última geração, sendo esta essencialmente caracterizada pela existência de direitos da coletividade ou direitos dos povos, sendo por isso diferentes dos direitos individuais dos Homens que até então caracterizavam as duas gerações de direitos. De facto, na última geração de direitos, estes não surgem como meios de realização pessoal e individual, pois tem-se em conta os interesses de todos os que existem e, ainda, de todos aqueles que não de vir - vide JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, Coimbra, Coimbra Editora, 4.ª Edição, 2008, p. 75 e JORGE MIRANDA, “A Constituição e o... Cit.”, p. 356.

<sup>36</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, Almedina, 4.ª Edição, 2009, p. 53.

direitos de participação política, como o direito ao voto e o direito de ser eleito, assim como se alarga o elenco dos direitos de defesa, passando a ser consagradas, por exemplo, as liberdades de religião e de associação<sup>37</sup>. Numa terceira fase, terminadas as duas grandes guerras, passou-se a pretender por parte do Estado, não apenas uma atitude de respeito e de não ingerência, mas uma autêntica atitude prestacional, implementando-se os chamados direitos sociais, de que são exemplo certos direitos dos trabalhadores, o direito a saúde, à segurança social e à cultura<sup>38</sup>. Por último, o autor deteta uma nova geração, a quarta, com início nas últimas décadas do século XX, associada a uma nova civilização, onde o risco, o perigo do desaparecimento, os problemas ecológicos e genéticos ecoam<sup>39</sup>. Nesta geração, o autor enquadra os chamados direitos de solidariedade, que “não são basicamente direitos de defesa, nem direitos de participação, nem de prestação, principalmente dirigidos ao Estado, mas formam um complexo de todos eles. São «direitos circulares», com uma horizontalidade característica e uma dimensão objectiva fortíssima, que protegem bens que, embora possam ser individualmente atribuídos e gozados, são, ao mesmo tempo, *bens comunitários* que respeitam a todos – e aliás, não só a todos os vivos, mas ainda aos elementos das *gerações futuras*, na medida em que esteja em causa a sobrevivência da sociedade.”<sup>40</sup>. Não resistimos a citar esta densa e eloquente passagem do Ilustre Professor de Coimbra.

Enquadrado o direito ao ambiente como um direito fundamental de quarta geração, importa agora atentar ao que a Constituição entende ser um direito económico, social e cultural.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 optou por uma divisão dos direitos fundamentais entre direitos, liberdades e garantias, por um lado, e direitos económicos, sociais e culturais, por outro. Não se trata de uma divisão estanque, nem de divisões contrapostas pois, um direito fundamental, ainda que tenha sido catalogado como DESC, pode ser, mediante as suas características, classificado como um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, acarretando a aplicação do artigo 17.º da CRP e com ele de todo o regime dos DLG. No entanto, a classificação de um

---

<sup>37</sup> *Idem*, pp. 54-55.

<sup>38</sup> *Idem*, pp. 57-59.

<sup>39</sup> *Idem*, p. 62.

<sup>40</sup> *Idem*, p. 64.

direito fundamental como DLG ou como DESC demonstra diferenças estruturais e de regimes aplicáveis<sup>41</sup>.

Quanto à estrutura dos DESC, tendo já sido compreendido que surgiram como consequência da emergência de um Estado Social Prestacional, rapidamente é perceptível que esses direitos são verdadeiros direitos a prestações ou a atividades do Estado, isto é, direitos *a algo* que o Estado deve providenciar.

A compreensão dos DESC está normalmente associada a três ordens de problemas, isto é, ao problema de saber se os cidadãos podem diretamente das normas constitucionais dirigir pretensões prestacionais, se apenas poderão exigir uma concretização legislativa desses mesmos direitos e se a sua consagração é suscetível de ser convertida em verdadeiras obrigações dos poderes públicos<sup>42</sup>. J. J. GOMES CANOTILHO, apesar de considerar que a resposta às duas primeiras questões é discutível, considerando apenas que de facto os DESC “individualizam e impõem *políticas públicas*”<sup>43</sup>, acaba por afirmar que os direitos sociais devem ser considerados como verdadeiros direitos subjetivos, independentemente da sua capacidade de execução imediata a nível judicial, neles incluindo expressamente o direito ao ambiente previsto no artigo 66.º da CRP<sup>44</sup>. Todavia, além desta dimensão subjetiva, o Ilustre Professor de Coimbra reconhece ainda uma dimensão objetiva que se concretiza nas “*imposições legiferantes*” dirigidas ao legislador no sentido de concretizar as condições de exercício desses direitos e no “fornecimento de *prestações*” concretas destinadas à efectivação desses mesmos direitos<sup>45</sup>. Desta feita, conclui dizendo que “um direito económico, social e cultural não se dissolve numa mera norma programática ou numa imposição constitucional”<sup>46</sup>.

Em sentido contrário, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO considera que os DESC, por regra, não podem qualificar-se como verdadeiros direitos subjetivos<sup>47</sup>, sendo a sua concretização carente de determinação ordinária, dependente de opções políticas, o que é absolutamente determinante para o autor realçar a sua dimensão objetiva,

---

<sup>41</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 7.ª Edição, 7.ª Reimpressão, p. 403.

<sup>42</sup> *Idem*, pp. 408-409.

<sup>43</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 476.

<sup>45</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>46</sup> *Idem*, p. 477 e J. J. GOMES CANOTILHO, “*Direito Constitucional*”, Coimbra, Almedina, 1977, p. 185.

<sup>47</sup> JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*, Cascais, Reimpressão, Princípia, 2010, p. 146.

julgando-os como verdadeiros princípios e deveres, em detrimento da sua suscetibilidade de poder configurar uma tutela subjetiva<sup>48</sup>.

Um interessante contributo é o proposto por JORGE MIRANDA que defende, como característica essencial dos DESC, a sua correlação necessária com as tarefas fundamentais do Estado que devem promover a sua concretização e efetivação<sup>49</sup>. Deste modo, advoga que as normas constitucionais que os consagram são verdadeiras normas programáticas, sendo que a sua violação por parte do Estado materializa-se, as mais das vezes, em inconstitucionalidades por omissão<sup>50</sup>.

VIEIRA DE ANDRADE, por seu lado, considera que, ao passo que os DLG são direitos que conferem “verdadeiros poderes de exigir de outrem (pelo menos, do Estado) um certo comportamento”<sup>51</sup>, tendo um conteúdo determinável e que não carecem de concretização legislativa ordinária, os DESC configuram, ao invés, “*normas impositivas de legislação*”<sup>52</sup>, não sendo apenas meros princípios, mas verdadeiros deveres de intervenção legislativa<sup>53</sup>. Acrescenta ainda que só com essa “ajuda”, que terá que ter em conta os recursos disponíveis e as opções políticas tomadas<sup>54</sup>, é que podem ser considerados como “*direitos subjetivos certos*”<sup>55</sup>. Assim, os DESC deverão ser antes considerados como “*pretensões jurídicas*”, pois, apesar de não atingirem o conteúdo certo e normal de um direito subjectivo, são mais que meros interesses juridicamente protegidos, pois “visam em primeira linha a satisfação de bens ou interesses do particular”<sup>56</sup>.

Quanto ao regime dos DESC, eles estão, em primeira linha, sujeitos ao regime comum dos direitos fundamentais, isto é, aos princípios da universalidade (artigo 12.º da CRP), da igualdade (artigo 13.º da CRP), da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2 da CRP), da proteção da confiança e ao princípio do acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva (artigo 20.º da CRP)<sup>57</sup>. Em segunda linha, apesar de não ser unânime na

---

<sup>48</sup> *Idem*, p. 42.

<sup>49</sup> JORGE MIRANDA, *Manual de Direito... cit.*, p. 426.

<sup>50</sup> *Idem*, p. 447.

<sup>51</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais... cit.*, p. 183.

<sup>52</sup> *Idem*, p. 361.

<sup>53</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>54</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>55</sup> *Idem*, p. 362.

<sup>56</sup> *Idem*, p. 364.

<sup>57</sup> Quanto ao regime comum dos direitos fundamentais, adotamos a sistematização proposta por JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO (JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direitos Fundamentais... cit.*, pp. 65 e ss.), mas para uma abordagem ligeiramente diferente vide JORGE MIRANDA, *Manual de Direito... cit.*, pp. 231 e ss..

doutrina, admite-se a existência de um regime específico dos DESC, que reflete a sua força jurídica necessariamente *fraca* que, como vimos, carece de intervenção por parte do legislador, e que se consubstancia na existência de dois princípios, o da proibição do retrocesso, e o da garantia do conteúdo mínimo dos direitos sociais. Não iremos abordar aprofundadamente esta questão, que muitos problemas convoca, mas não deixamos de afirmar que acompanhamos VIEIRA DE ANDRADE ao admitir a consagração constitucional de, pelo menos, uma proibição do arbítrio e da irrazoabilidade da revogação das normas que consagram os direitos, que possa contender com um mínimo essencial de existência condigna<sup>58</sup>.

Tendo tudo isto presente, será que o direito ao ambiente comunga destas características apontadas pelos autores à categoria de direitos fundamentais onde ele se insere?

JORGE MIRANDA, ao caracterizar a terceira geração de direitos<sup>59</sup>, alerta para a possibilidade desses preceitos poderem configurar verdadeiros DLG ou verdadeiros DESC ou, ainda, de poderem participar simultaneamente das duas categorias, como é o caso do direito ao ambiente<sup>60</sup>. Na opinião do autor, o direito ao ambiente, por um lado, investe os seus titulares de um direito de defesa face às atuações quer públicas, quer privadas, que interfiram e ponham em causa o ambiente<sup>61</sup> (vertente negativa absolutamente típica dos DLG), mas, por outro lado, atribui simultaneamente um poder que legitima um conjunto de pretensões dirigidas pelo cidadão ao Estado no sentido de obter e exigir todas as medidas necessárias para uma melhor proteção do ambiente (vertente positiva caracterizadora dos DESC)<sup>62</sup>. Desta feita, o autor afirma que, apesar da sua inserção no Título III da Constituição, o direito ao ambiente, sendo de “estrutura bifronte”<sup>63</sup>, deve ser considerado como direito fundamental de natureza análoga aos DLG<sup>64</sup>, o que leva à aplicação, quer do regime próprio dos DLG (nomeadamente o

---

<sup>58</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais... cit.*, p. 383.

<sup>59</sup> Na qual o autor insere o direito ao ambiente - cfr. JORGE MIRANDA, “A Constituição e o... cit.”, p. 355.

<sup>60</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>61</sup> Sendo que esta dimensão deve ser considerada como uma “extensão do direito à vida”(cfr. CARLA AMADO GOMES, *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção do Ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p.32)

<sup>62</sup> JORGE MIRANDA, “A Constituição e o... cit.”, p. 363. É esta faceta que, no entender de JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, materializa o conceito de direito ao ambiente. Este será sempre um direito puramente prestacional, de exigir do *contaminante* a conservação e manutenção de todas as condições ambientais necessárias para o desenvolvimento da vida humana. Cfr. JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, “El derecho al medio ambiente como derecho publico subjectivo”, in *A Tutela Jurídica do Meio Ambiente: Presente e Futuro*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, STVDIA IVRIDICA 81, COLLOQUIA 13, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 41.

<sup>63</sup> *Idem*, p. 364.

<sup>64</sup> *Idem*, p. 362.

regime dos números 1 e 2 do artigo 18.º, relativamente à sua aplicabilidade direta e possibilidade de restrição limitada), quer do dos DESC. E neste sentido vai a grande maioria da doutrina<sup>65 66</sup> e a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo<sup>67</sup>.

Chegados a este ponto e tendo tudo isto em conta, importa agora analisar a sua suscetibilidade de configuração como um verdadeiro direito subjetivo.

### 1.1. Direito ao ambiente como direito subjetivo

Debruçamo-nos neste tópico sobre a possibilidade do artigo 66.º da CRP atribuir um verdadeiro direito subjetivo ao cidadão, não esquecendo a sua categorização como DESC atribuída pela Constituição e a sua suscetibilidade de integração no “leque” de direitos fundamentais de natureza análoga a DLG, reconhecida pela doutrina.

A fórmula utilizada pelo legislador parece inequívoca: “Todos têm *direito* a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado”. Todavia, a doutrina tem hesitado na sua consideração como direito subjetivo. Parte da doutrina defende a sua *subjetivização*, no entanto, a doutrina de CARLA AMADO GOMES, acérrima crítica das teses subjetivistas, tem ganho cada vez mais adeptos.

VASCO PEREIRA DA SILVA, sempre imbuído do espírito subjetivista<sup>68</sup>, é um enorme defensor da classificação do direito ao ambiente como um direito subjetivo. Na

---

<sup>65</sup> Neste sentido *vide* JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e... cit.*, p. 39, RUI MEDEIROS, “O Ambiente na Constituição”, in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, Ano XXXV, dezembro 1993, pp. 382 e ss., CARLA AMADO GOMES, “O Ambiente como objecto...*cit.*”, p. 56, J. J. GOMES CANOTILHO, *Constituição da República... cit.*, p. 845-846, MARIA ELIZABETH FERNANDEZ, *Direito ao Ambiente e Propriedade Privada (Aproximação ao Estudo da Estrutura e das Consequências das “Leis-reserva” portadoras de vínculos ambientais)*, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, STVDIA IURIDICA 57, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 21, LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento... cit.*, p. 89, nota 203 e LUÍS S. CABRAL DE MONCADA, *A relação jurídica administrativa – Para um novo paradigma de compreensão da actividade, da organização e do contencioso administrativos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p. 771.

<sup>66</sup> Em sentido contrário, VIEIRA DE ANDRADE excluindo o direito ao ambiente do elenco de direitos análogos a direitos, liberdades e garantias, optou, como vimos, pela sua inclusão na categorização de “«direitos circulares»”, por considerar que nem se trata de um verdadeiro DESC, nem de um verdadeiro DLG (cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais... cit.*, p. 64 e 187). Já MARCELO REBELO DE SOUSA E JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, em anotação ao artigo 66.º da CRP, demonstraram sérias reservas em considerá-lo como um direito fundamental de natureza análoga (cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA e JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Lisboa, LEX, 2000, p. 177).

<sup>67</sup> Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 22-01-2004, Processo n.º 429/02, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

<sup>68</sup> Atente-se ao excelente contributo do autor no âmbito do contencioso administrativo subjetivista e na ampla doutrina defensora do direito ao ambiente como um verdadeiro direito subjetivo (VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor... cit.*; VASCO PEREIRA DA SILVA, *Da protecção jurídica ambiental – os denominados embargos administrativos em matéria de ambiente*, Lisboa, AAFDL, 1997; VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um contencioso administrativo dos particulares; esboço de uma teoria subjetivista do recurso direto de anulação*, Coimbra, Almedina, 1989).

opinião do autor, o direito ao ambiente, como realidade do Direito, não pode deixar de ser incidível ao ser humano, ao ser individual, pelo que terá, necessariamente, que atribuir um verdadeiro direito subjetivo<sup>69</sup>. Enquanto tal, serão verdadeiros direitos de defesa face ao Estado e a prestações no sentido da sua efetiva concretização. No entanto, serão também verdadeiros direitos face aos privados, que numa lógica de relação quer multilateral, quer puramente bilateral (pensamos, por exemplo, nas “relações de vizinhança”), protegem a vítima de atos atentatórios contra o ambiente através da titularidade de um direito subjetivo suscetível de efetiva tutela jurisdicional<sup>70</sup>. Aliás, aplaudindo a previsão constitucional de um direito ao ambiente, ao invés de uma tutela objetiva, como foi consagrada na Alemanha, o autor admite que a “via mais adequada para a protecção da natureza, é a que decorre da lógica da protecção jurídica individual”, “já que é a subjectivação da defesa do ambiente, criando aquela «espécie de egoísmo» que faz com que cada um se interesse «pelos assuntos do Estado» como se fossem seus”<sup>71</sup>. Passagens que nos fazem recordar a teoria de ADAM SMITH<sup>72</sup>, pois, se cada um prosseguir o seu interesse, exercendo o seu direito subjetivo ao ambiente, acaba por preservar todo o ambiente, este agora perspectivado segundo uma lógica de bem coletivo. O “egoísmo ambiental”<sup>73</sup> facilmente se converterá num autêntico “altruísmo”. Só deste modo se impede que visões ambientalistas totalitárias “atropellem” de forma aparentemente legitimada os demais direitos fundamentais do cidadão, além de que permite de forma muito mais facilitada, em caso de conflito, a ponderação dos valores em causa, recorrendo ao instituto do conflito de direitos<sup>74</sup>.

MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA entende que o preceito constitucional português tanto poderá ser perspectivado do ponto de vista de um bem *supraindividual*, como do ponto de vista de um direito subjetivo. Assim, defende que o direito ao ambiente se concretiza “na faculdade de exigir a terceiros determinadas condutas, ativas

---

<sup>69</sup> VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor... cit.*, p. 26.

<sup>70</sup> VASCO PEREIRA DA SILVA, *Da proctecção... cit.*, pp. 5-9.

<sup>71</sup> VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor... cit.*, p. 28.

<sup>72</sup> N. GREGORY MANKIW, *Introdução à Economia – Tradução da 3.ª Edição Norte-Americana*, São Paulo, Thomson Learning, 2007, pp. 10 e ss.

<sup>73</sup> CARLA AMADO GOMES critica esta visão dizendo que “a ideia de tutela subjectiva aponta para um quadro de utilização egoísta dos bens ambientais exactamente oposto àquele que o preceito constitucional deseja, dentro da lógica de aproveitamento racional de bens colectivos, numa vertente de solidariedade com os presentes e os futuros habitantes da Terra.” (cf. CARLA AMADO GOMES, *Risco e... cit.*, p. 119). Também neste sentido, *vide* ANTÓNIO SOUSA FRANCO, “Ambiente e desenvolvimento – enquadramento e fundamentos do direito do ambiente”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994, p. 49. O autor considera que “o mero interesse individual não garante o máximo bem-estar da sociedade – nem na sua dimensão colectiva nem na situação de cada um dos seus membros -, gerando a falta de satisfação das necessidades colectivas e o agravamento crescente das desigualdades entre pessoas, regiões e nações”.

<sup>74</sup> VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor... cit.*, pp. 28-31.

ou omissivas”<sup>75</sup>, dando como exemplo “o direito a exigir de um vizinho a não emissão de fumos ou cheiros”<sup>76</sup>. Todavia, adverte para a possibilidade de, além do particular lesado reagir invocando a violação do seu direito ao ambiente, um qualquer particular, em nome do bem ambiente *supraindividual*, reagir contra esse atentado, ainda que não tenha sofrido qualquer dano na sua esfera jurídica. O direito ao ambiente, no entendimento do autor português, providencia duas formas de reação complementares, uma estritamente individual e outra coletiva ou global. A primeira das duas formas de reação corresponde a um exercício de um direito subjetivo ou, “pelo menos” de “um interesse juridicamente tutelado”, acautela o autor<sup>77</sup>.

J. J. GOMES CANOTILHO também defensor da subjetivização constitucional do direito ao ambiente<sup>78</sup>, ainda que com reservas, adianta duas vantagens a ela associadas: por um lado, só desta forma se poderá delimitar o ambiente como bem jurídico independente de outros bens constitucionais como a vida, a integridade física, propriedade privada e saúde, e por outro, a consagração apenas de uma tutela objetiva não permite garantir posições subjetivas individuais num plano puramente *horizontal*, isto é, entre particulares<sup>79</sup>. Negar a subjetivização do direito ao ambiente será, na opinião do autor, negar a garantia do cidadão contra atividades do Estado que atentem contra o ambiente, assim como a possibilidade de dirigir pretensões capazes de exigir prestações ambientalmente amigas<sup>80</sup>. No entanto, o constitucionalista hesita ao afirmar que, como contrapartida do dever por parte do Estado de investir na proteção do ambiente, exista um verdadeiro direito subjetivo a essas prestações, uma vez que a sua fundamentação direta nas disposições constitucionais enfrenta inúmeras dificuldades de concretização, efetivação e de força jurídica. O que é, de facto, indiscutível para o autor é que os cidadãos “têm direitos especificadamente incidentes sobre o ambiente”, como os “*direitos procedimentais ambientais* sob a forma de *direitos de informação, direitos*

---

<sup>75</sup> MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, “Legitimidade Processual e Acção Popular no Direito do Ambiente”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994, p. 411.

<sup>76</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>77</sup> *Idem, ibidem* e também neste sentido, J. J. GOMES CANOTILHO, *Introdução... cit.*, p. 27 e ss. e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e... cit.*, p. 18.

<sup>78</sup> “(...) compreensões diferentes do direito ao ambiente: direito ao ambiente como *direito subjectivo fundamental* constitucionalmente reconhecido (é a concepção portuguesa), mesmo direito ao ambiente reduzido a *interesse difuso* (é uma das posições da doutrina italiana) ou mesmo o direito ao ambiente concebido como *fim do Estado* (é a posição dominante da doutrina alemã).” Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, “Procedimento Administrativo... n.º 3802, *cit.*, p. 50, J. J. GOMES CANOTILHO, *Introdução... cit.*, p. 26-29 e LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, “O direito do ambiente... *cit.*, p. 41.

<sup>79</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, “O Direito ao Ambiente como Direito Subjectivo”, in *A Tutela Jurídica do Meio Ambiente: Presente e Futuro*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, STVDIA IVRIDICA 81, COLLOQUIA 13, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, pp. 52-53.

<sup>80</sup> *Idem*, p. 55.

*de participação e direitos de acção judicial*”, onde inclui o direito de ação popular<sup>81</sup>. Atrevemo-nos a afirmar que o autor advoga uma visão *subjetivo-processualista*<sup>82</sup> do direito ao ambiente.

De facto, grande parte da doutrina<sup>83</sup>, de forma mais ou menos clara, faz corresponder o direito ao ambiente a um direito subjetivo, sendo que, em regra, quando o faz, qualifica-o como direito subjetivo público<sup>84</sup>, ou seja, como um direito a exercer face aos poderes públicos, decorrente de normas de direito público.

No entanto, a doutrina enfrenta várias dificuldades, nomeadamente relativas à definição do seu conteúdo, ao seu titular (se se trata de um sujeito individual ou coletivo) e à sua finalidade (se se trata de um meio de exclusiva tutela do ser humano, ou também de tutela dos bens naturais em si mesmo)<sup>85</sup>.

CARLA AMADO GOMES, principal defensora da não subjetivização do direito ao ambiente, parte de uma conceção ecocêntrica e estrita de ambiente. A autora traça um raciocínio muito eloquente e objetivo, colocando questões e avançando soluções que, no nosso entender, se mostram irrefutáveis. Ora, vejamos.

Para a autora, o primeiro entrave à afirmação de um direito subjetivo ao ambiente prende-se com as características de indivisibilidade e não apropriação individual dos bens ambientais<sup>86</sup>. De facto, um cidadão não se poderá arrogar titular de uma “parcela de ambiente” e, por isso, invocar uma violação da sua concreta esfera jurídica, quando alguém atenta contra o ambiente. Segundo a autora, ao contrário do

---

<sup>81</sup> *Idem*, pp. 56-57.

<sup>82</sup> O Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 15-03-1995, parece adotar essa visão procedimental e processual do direito ao ambiente. *Vide* Acórdão comentado em SANDRA PEREIRA, “Ponte, Aves e Direito Comunitário: comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 14 de março de 1995” in *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, n.º 3, 1998, pp. 121 ss; Defendendo esta mesma processualização do direito ao ambiente, *vide* RICHARD BROOKS, “O Direito do Ambiente nos EUA”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994, p. 298 ss. De facto, o autor advoga que “[os] «direitos ambientais» são queixas apresentadas em tribunal em nome de indivíduos, ou grupos de cidadãos, ou do próprio ambiente, o que exige o acesso ou utilização do ecossistema da propriedade comum ou protecção relativamente aos usos que outras pessoas fazem desse ecossistema.”

<sup>83</sup> Neste sentido, além de VASCO PEREIRA DA SILVA e J. J. GOMES CANOTILHO, como vimos, *vide* JOÃO PEREIRA REIS, *Contributos para uma Teoria do Direito do Ambiente*, Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais, 1987, pp. 31-36, MARIA ELIZABETH FERNANDEZ, *Direito ao Ambiente... cit.*, pp. 22-27, JOSÉ MANUEL PUREZA, “Tribunais, Natureza e Sociedade: O Direito do Ambiente em Portugal, in *Cadernos do CEJ*, Gabinete de Estudos Jurídico-Sociais do Centro de Estudos Judiciários, 1996, pp. 18 ss, JOÃO MENEZES LEITÃO, “Instrumentos de direito... cit., p. 55, LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, “O direito do ambiente... cit., p. 41, LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Tutela dos Interesses... cit.*, p. 64, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e... cit.*, p. 18 e JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade Civil por danos ecológicos*, Coimbra, 1998, pp. 106-107.

<sup>84</sup> JOÃO MENEZES LEITÃO, “Instrumentos de direito... cit., p. 55, VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor... cit.*, pp. 28-31, LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Tutela dos Interesses... cit.*, p. 64.

<sup>85</sup> JOÃO PEREIRA REIS, *Contributos para... cit.*, p. 31.

<sup>86</sup> Neste sentido GIOVANNI CORDINI, “O Direito do Ambiente em Itália”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994, p. 204.

direito à saúde, o direito ao ambiente “não corresponde a qualquer pretensão exigível do Estado, em virtude da sua imprecisão essencial: não é possível, em termos universais (ainda que reportadas a uma mesma realidade sócio económica, no plano meramente interno), determinar o nível, quantitativo e qualitativo, das componentes ambientais (naturais, sublinhe-se) de que cada indivíduo necessita para viver”<sup>87</sup>. Sugerimos o seguinte exemplo: A tem um pequeno quintal junto de sua casa onde habitualmente cultiva algumas plantas indispensáveis para a sua alimentação diária e que lhe providenciam uma enorme realização pessoal. Se uma fábrica a poucos metros de distância emitir um fumo que diretamente provocou uma devastação no seu jardim, será que o que aqui está em causa é a violação do direito ao ambiente de A? Ou seja, será que A se poderá arrogar da violação de um direito ao ambiente seu, individual, circunscrito àquele terreno? Ou, por outro lado, poderá arrogar-se de um direito de propriedade, de um direito à saúde?

Tendo sido previsto um direito ao ambiente distinto de todos esses direitos que também merecem consagração constitucional, a autora, e sob pena do seu conteúdo se igualar ao direito à vida ou à integridade física (na sua dimensão de direito à saúde), determina que o direito ao ambiente tem que se emancipar desses direitos e ser perspectivado do ponto de vista comunitário, ou seja, de bem coletivo<sup>88</sup>. E nem a possibilidade de materialização processual do direito ao ambiente, isto é, a consideração do direito ao ambiente como um conjunto de direitos processuais e procedimentais, convenceu a autora, pois tal previsão já se encontra no artigo 52.º, n.º 3, alínea a), e no artigo 268.º da Constituição, sendo, por isso, uma consagração desnecessária<sup>89</sup>.

Defendendo uma tutela objetiva do ambiente conjugada com mecanismos de legitimidade processual em nome de um bem coletivo, como é a ação popular, a Ilustre Professora de Lisboa inspira-se na doutrina alemã e italiana, que defendem como “utopia inútil” a consagração de tal preceito, optando pela consagração de um dever de proteção do Ambiente que incumbe todos os cidadãos e ao Estado<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> CARLA AMADO GOMES, *Risco e modificação... cit.*, p. 127.

<sup>88</sup> *Idem*, p. 42.

<sup>89</sup> *Idem, ibidem* e CARLA AMADO GOMES, *Introdução... cit.*, pp. 33-34 e CARLA AMADO GOMES, “O Direito ao Ambiente no Brasil: um olhar português”, in *Textos dispersos de Direito do Ambiente*, Vol. I, Lisboa, AAEFDL, 1.ª Reimpressão, 2008, p. 284.

<sup>90</sup> CARLA AMADO GOMES, *Risco e modificação... cit.*, pp. 69 e ss..

Atevemo-nos agora a ir mais longe e analisar, ainda que de forma não muito aprofundada, o que se deve entender por *direito subjetivo*, por forma a fundamentar a nossa posição.

Podemos distinguir um conjunto de autores que, ao definir direito subjetivo, atribuem mais relevância à vontade, isto é, que consideram o direito subjetivo como um poder da vontade, diretamente relacionado com o exercício da liberdade reconhecida e protegida pela ordem jurídica. Esta doutrina é usual apelidar-se de “teoria da vontade”, intitulado-se SAVIGNY como seu mestre<sup>91</sup>.

Por outro lado, reconhece-se a chamada “teoria dos interesses”, cujo pai foi JHERING. Os autores que nela se inserem defendem que o que importa para caracterizar um direito subjetivo é a finalidade, a satisfação de um interesse<sup>92</sup>.

Como síntese das duas, isto é, tentando juntar o “melhor dos dois mundos” JELLINEK<sup>93</sup>, OTTO BÜHLER<sup>94</sup> e REGELSBERG<sup>95</sup> consideram que o direito subjetivo é um poder da vontade dirigido à satisfação de um interesse<sup>96</sup>.

THON, por seu lado, identifica o direito subjetivo com o poder de reacção jurisdicional, o que convoca um conceito que hoje choca com as concepções de legitimidade processual<sup>97</sup>.

Tendo presente toda a doutrina desenvolvida sobre este tema<sup>98</sup>, identificamos como principais *indícios* da existência de um direito subjetivo, a atribuição pela norma de um *poder livre* de *exigir de outrem* um determinado comportamento, destinado à

---

<sup>91</sup> F. NICOLAU SANTOS SILVA, *Os interesses supra-individuais e a legitimidade processual civil activa*, Lisboa, Quid Juris, 2002, p. 29

<sup>92</sup> *Idem*, p. 29-30.

<sup>93</sup> JELLINEK *apud* VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um contencioso administrativo... cit.*, p. 81.

<sup>94</sup> OTTO BÜHLER *apud idem, ibidem*.

<sup>95</sup> REGELSBERG *apud* NICOLAU SANTOS SILVA, *Os interesses supra-individuais... cit.*, p. 31.

<sup>96</sup> THON *apud* VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um contencioso administrativo... cit.*, p. 81.

<sup>97</sup> *Idem*, p. 82.

<sup>98</sup> Na doutrina portuguesa encontramos vários conceitos de direito subjetivo, importando atentar ao que foi proposto por ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO dizendo que o direito subjetivo “figura (como) uma liberdade concreta, uma liberdade no desfrutar de vantagens precisas, relacionadas com a afectação de bens, que, assim, ficam na disponibilidade da actuação do sujeito” – cfr. NICOLAU SANTOS SILVA, *Os interesses supra-individuais... cit.*, p. 31. CARLOS ALBERTO DA MOTA PINTO, imbuído do espírito da “teoria da vontade”, determina que apenas se encontra um direito subjetivo “quando o exercício do poder jurídico respectivo está dependente da vontade do seu titular” – cfr. ANTÓNIO PINTO MONTEIRO, CARLOS ALBERTO DA MOTA PINTO, PAULO MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil*, Coimbra, Coimbra Editora, 4.ª Edição, 2005, p. 178. JOÃO BAPTISTA MACHADO distingue dois tipos de direitos subjetivos, ou seja, direitos de crédito e direitos absolutos. Nos primeiros tratam-se de direitos de domínio “tutelados contra a intromissão de um qualquer terceiro que impeça ou perturbe o exercício”, e os segundos conferem ao titular um poder jurídico de exigir de outrem uma determinada conduta, positiva ou negativa, que se poderá materializar numa prestação de facto ou de coisa – cfr. JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, Almedina, 17.ª reimpressão, 2008, p. 88.

satisfação de um fim que é do seu titular. Mas todas as normas constitucionais são suscetíveis de atribuição desse poder?

Os ensinamentos preciosos de ROBERT ALEXY propõem-nos uma visão mais ampla do conceito de direito subjetivo, podendo abarcar muitas e diferentes posições jurídicas, como as liberdades e as competências. Com efeito, o autor prefere a utilização da expressão “direitos a algo”<sup>99</sup> para identificar o conjunto de situações jurídicas que se materializam em verdadeiras pretensões, isto é, os casos em que a norma jurídica atribui uma posição de vantagem de exigir algo a outrem<sup>100</sup>.

De forma sistemática e extremamente didática, o autor de Oldenburg concretizou numa fórmula os elementos necessários para que se possa afirmar, perante uma norma constitucional, se se atribui um verdadeiro direito subjetivo. A fórmula proposta pelo autor é: “*a* tem frente a *b* um direito a *G*”. Desta feita, tem que existir uma relação tridimensional, ou seja, tem que haver um titular do direito, um terceiro a quem se possa exigir a efetivação do direito e um objeto do direito.

Ora, no direito ao ambiente, de facto, é clara a existência de um terceiro, que tanto pode ser o Estado, como os demais particulares, a quem possa ser reclamada a concretização do direito de que se é titular. Já quanto à titularidade e ao objeto do direito é mais difícil a sua precisão.

De facto, muitos autores, como vimos, não hesitaram em afirmar que o direito deverá ser da titularidade de um ser individual, mas também não negam a existência de uma *titularidade coletiva*. Com efeito, o próprio preceito constitucional ao enunciar “Todos” sustenta uma interpretação comunitária da titularidade do direito, não sendo suscetível de individualização. Assim, entendendo o bem ambiental como bem indivisível e não apropriável, mais nos parece que a titularidade não poderá ser aferida em termos singulares, mas antes em termos globais. Daí que a formulação de “direito dos povos”, cada vez mais divulgada, se encaixe perfeitamente neste preceito jurídico. Serão, ao invés de múltiplos titulares de uma “parcela de ambiente”, todos os cidadãos titulares, em simultâneo, de todo o ambiente. No entanto, tudo isto se prende com a conceção de ambiente defendida.

---

<sup>99</sup> ROBERT ALEXY, *Teoria de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 178 ss..

<sup>100</sup> *Idem, ibidem*.

Quanto ao objeto do direito, isto é, o “algo” a que se tem direito, ainda mais dificuldades acarreta na sua concretização. Diz-nos ROBERT ALEXY que o objeto será sempre uma ação positiva ou negativa por parte do destinatário. Ora, no caso do direito ao ambiente, qual será o seu objeto? A exigência de um conjunto de medidas a tomar para proteção do ambiente ou de uma atitude passiva de não perturbação dos bens ambientais. No entanto, a dificuldade prende-se com a suscetibilidade de as colocar na fórmula avançada pelo autor alemão. Na equação “*a* tem frente a *b* um direito a *G*”, o objeto tem que estar em relação com o destinatário *b* e correlativamente direcionado a *a*. Ora, ainda que se diga que o direito ao ambiente se concretiza num conjunto de medidas a tomar por *b* no sentido da sua proteção ou na abstenção de atitudes lesivas do bem ambiental, essas pretensões não se projetam diretamente na esfera jurídica de *a*. Explicando-nos, esse objeto do direito do ambiente não é suscetível de ser exigido por *a*, enquanto titular desse direito, ou seja, desse bem que não pode ser ameaçado ou que deve ser protegido. Não é possível determinar o *quantum* jurídico de proteção que deve corresponder à defesa do ambiente em relação a um único cidadão. O direito a essas medidas não é de *a*, porque o benefício dessa pretensão nunca poderá ser reconduzido a um ser individualmente considerado<sup>101</sup>. Será sempre em benefício do ambiente, enquanto unidade complexa de recursos naturais, fauna e flora, e em último caso da coletividade. O interesse imediato visado pelo exercício dessas pretensões não está direta e imediatamente relacionado com esses titulares, mas com os bens ambientais. E aqui percebemos a dificuldade na consideração de um direito subjetivo na expressão *direito ao ambiente*.

Agora, já não relacionado com o objeto, mas com a *garantia* do direito ao ambiente, aquele que quiser fazer valer em juízo esse direito a *G*, será sempre investido de uma legitimidade desinteressada, difusa, pois o bem a proteger é o bem ambiente que é insuscetível de apropriação. Mas aqui, advoga-se, como é evidente, uma visão puramente ecocêntrica e não antropocêntrica, como nunca poderá deixar de ser, por o objeto de tutela da norma dever ser o ambiente, enquanto conjunto de bens ambientais. Mas, ainda que se admita uma conceção antropogeneticamente orientada, e ainda que a tutela ambiental tenha como objeto último a vida humana, esta nunca deverá ser entendida como fundamento de um direito subjetivo porque aí estaria em causa um

---

<sup>101</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos... cit.*, p. 112.

direito à vida e não o direito ao ambiente, pondo em causa a sua autónoma operacionalidade<sup>102</sup>.

Desta feita, admite-se que tenha sido essa a opção da Constituição<sup>103</sup>, mas a consideração do direito ao ambiente como um direito subjetivo é uma *fantasia*<sup>104</sup>. O direito ao ambiente reveste-se de uma complexidade estrutural que não poderá ser reconduzida à figura do direito subjetivo. Daí que tenhamos feito ênfase ao conceito desenhado por VIEIRA DE ANDRADE de “direitos circulares”. O autor de forma criativa recortou um conceito que demonstra toda a ambiguidade à volta destes “novos direitos”, mas não resiste à sua individualização, com a qual discordamos quanto ao direito ao ambiente. O direito ao ambiente é um direito que acaba por obrigar a repensar todos os conceitos dados como adquiridos nos demais recantos jurídicos, começando pelo conceito de direito subjetivo. Mas quanto a este aspeto, continuaremos *infra*.

#### 1.1.1. Direito ao ambiente como direito de personalidade

Os direitos de personalidade são direitos incindíveis à qualidade de ser humano. Existem enquanto posições jurídicas relacionadas com “o simples facto de nascer e viver; são aspectos imediatos da exigência de integração do homem; são condições essenciais ao seu *ser* e *dever*; revelam o conteúdo necessário da personalidade; são emanções da personalidade humana em si mesmo; são direitos de exigir de outrem o respeito da própria personalidade; têm por objecto, não algo de exterior ao sujeito, mas modos de ser físicos e morais da pessoa ou bens da personalidade física, moral e jurídica ou manifestações parcelares da personalidade humana ou a defesa da própria dignidade”<sup>105</sup>.

Ora, obviamente que a consideração do direito ao ambiente como um direito de personalidade tem por base uma conceção essencialmente antropocêntrica de ambiente, encarando-se o direito ao ambiente como meio de realização pessoal. Pretende-se a tutela dos recursos naturais, fauna e flora sempre orientada para a manutenção e

---

<sup>102</sup> LUÍS CARLOS BATISTA, “O Direito Subjectivo ao Ambiente: um Artificio Legislativo e Jurisdicional”, in *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, n.º 16/17, 2010, p. 154.

<sup>103</sup> LUÍS CARLOS BATISTA, “O Direito Subjectivo...*cit.*”, p. 148.

<sup>104</sup> *Idem*, p. 152.

<sup>105</sup> JORGE MIRANDA, *Manual de... cit.*, p. 66.

preservação da vida humana. Como vimos no ponto anterior, discordamos desta visão e, por isso, afastamos a consideração de um direito subjetivo ao ambiente, o que necessariamente acarreta o afastamento da sua consideração como um direito de personalidade (ainda que se descortine outras razões como veremos). Todavia, muitos autores apontam<sup>106</sup> para a consideração do direito ao ambiente como direito de e *para* a personalidade, advogando a aplicação do regime do artigo 70.º, n.º 2 do CC.

JOÃO MENEZES LEITÃO defende que o artigo 70.º do CC, enquanto mecanismo de tutela geral da personalidade, permite o enquadramento de novos direitos destinados à proteção do homem. Aqui inclui o direito ao ambiente, pois “o Homem carece para a sua própria sobrevivência e para o seu desenvolvimento de um equilíbrio com a Natureza, pelo que as componentes ambientais naturais são inseparáveis da sua personalidade”<sup>107</sup>. Com efeito, alerta o autor para o facto de o direito ao ambiente ser um direito mais amplo que o direito à saúde e à própria salubridade ambiental. No entanto, o autor reconhece que esta conceção *personalística* do direito ao ambiente convive com a dificuldade de “individualizar a sua utilidade típica e logo o bem garantido através de tal direito da personalidade, bem como qual a medida dos poderes e deveres do seu titular”<sup>108</sup>.

Eis o primeiro entrave (que por si torna esta categorização, em nosso entendimento, inoperante) para a consideração do direito ao ambiente como um direito de personalidade. No seguimento do que já tinha sido defendido a propósito da consideração do direito ao ambiente como direito subjetivo, de facto, como direito de personalidade, também não é possível aferir do *quantum* de poderes jurídicos ou de deveres que vinculam a outra parte<sup>109</sup>. Nem se diga que se prendem com o conjunto de ações ou omissões tendentes à preservação e manutenção da vida ou saúde humana. Ora, apesar do direito da proteção do ambiente ter nascido sob a forma de direito policial de combate contra os perigos para a integridade física e para a vida dos cidadãos<sup>110</sup>, é cada vez mais difundida a autonomia do direito ao ambiente em relação a

---

<sup>106</sup> Como JORGE MIRANDA, *Manual de... cit.*, p. 66, JOÃO MENEZES LEITÃO, “Instrumentos de direito...”, *cit.*, pp. 58 ss., MÁRIO RAPOSO, “O Direito do Ambiente como Direito Fundamental”, in *Textos de Ambiente*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 1994, p. 115, JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA evidencia a sua essencial ligação com a dignidade da pessoa humana - cf. JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, “El derecho al medio...”, *cit.*, p. 36.

<sup>107</sup> JOÃO MENEZES LEITÃO, “Instrumentos de direito...”, *cit.*, pp. 58-59.

<sup>108</sup> *Idem*, p. 60.

<sup>109</sup> Neste sentido, MARIA ELIZABETH FERNANDEZ, *Direito ao... cit.*, p. 22, JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade... cit.*, p. 37, J. J. GOMES CANOTILHO, “Procedimento Administrativo...”, *cit.*, n.º 3799, p. 291.

<sup>110</sup> INGO VON MÜNCH, “A protecção do...”, *cit.*, p. 43.

esses direitos. De facto, o direito ao ambiente é mais do que uma mera tutela da saúde ou da vida<sup>111</sup>. Como J. J. GOMES CANOTILHO bem exemplifica, o direito a um ambiente salubre não é adequado para fundamentar a proteção das zonas húmidas, enquanto bens ecologicamente ímpares, pois são, por outro lado, causas de inúmeras doenças para os seres humanos.

Desta feita, para além de não ser possível determinar o feixe de poderes que um direito de personalidade ao ambiente poderá atribuir ao seu titular, também não poderá ser entendido como um direito relacionado com a vida e com a saúde humana, pelo que, necessariamente, para se *emancipar* dessas vertentes, terá que se libertar da personalidade humana isolada e direcionar-se para uma conceção externa à pessoa e contendente com os bens ambientais<sup>112</sup>.

Acrescenta ainda MARIA ELIZABETH FERNANDEZ que a consideração do direito ao ambiente como um verdadeiro direito de personalidade impossibilita a consideração do cidadão como objeto do ambiente, sendo apenas reduzido a sujeito<sup>113</sup>. De facto, o Homem é parte integrante de todo o conjunto de meios biológicos e naturais que o envolvem, pelo que não deverá ser apenas colocado numa posição de soberania ou de domínio face a esses bens.

Consequentemente, a conceção do direito de personalidade é também imprestável para a caracterização do direito ao ambiente.

## 1.2. Direito ao ambiente como interesse difuso ou interesse coletivo

Já concluímos que os conceitos de direito subjetivo e de direito de personalidade não são capazes de englobar todas as características presentes na fórmula “direito ao

---

<sup>111</sup> MARIA ELIZABETH FERNANDEZ, *Direito ao... cit.*, p. 22, JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade... cit.*, pp. 37 ss., J. J. GOMES CANOTILHO, “Procedimento Administrativo... cit., n.º 3799, p. 291, CARLA AMADO GOMES, *Risco e... cit.*, p. 42, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e... cit.*, p. 18. Daí que não seja de aceitar uma conceção antropocêntrica de Ambiente. No entanto, é interessante verificar que em Itália, por não existir um direito subjetivo ao ambiente consagrado na Constituição, a doutrina e jurisprudência fazem decorrer esse direito do direito à saúde e à integridade física, reconhecendo que o direito ao ambiente enquanto direito subjetivo apenas se materializa nessas dimensões. Desta feita, a *Corte de Cassazione*, tem admitido intervenções processuais dos cidadãos (individualmente) contra a poluição, legitimados com base no direito à vida, integridade física e personalidade (cfr. CARLA AMADO GOMES, *Risco e... cit.*, pp. 69-70).

<sup>112</sup> Em sentido idêntico, *vide* CARLA AMADO GOMES, *Risco e... cit.*, p. 42.

<sup>113</sup> MARIA ELIZABETH FERNANDEZ, *Direito ao... cit.*, p. 22.

ambiente” presente na Constituição. Agora é tempo de averiguar a prestabilidade do conceito de interesse difuso ou de interesse coletivo.

MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, JORGE MIRANDA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, apesar de admitirem refrações individuais de um direito ao ambiente, suscetível de configurar um verdadeiro direito subjetivo, admitem que a titularidade do artigo 66.º da CRP pode e *deve* ser analisada do ponto de vista supraindividual ou plurissubjetivo<sup>114</sup>. E nesta perspetiva, a doutrina invoca os conceitos de interesse difuso e de interesse coletivo.

A este propósito importa recordar os ensinamentos de GIANNINI, importados por LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, que faz distinguir os interesses difusos dos interesses coletivos dizendo que os primeiros são interesses sem dono e os segundos com dono<sup>115</sup>. Ou seja, se por um lado, os primeiros têm uma titularidade indefinida por pertencente a uma pluralidade indeterminada de sujeitos, os segundos pertencem a um grupo delimitado de indivíduos. Aqui advoga-se, como critério de distinção, um critério subjetivo, ou seja, põe-se em evidência a suscetibilidade da titularidade ser reconduzida ou não a um grupo representante<sup>116</sup>.

No entanto, outros critérios têm sido avançados. O critério objetivo distingue com base na possibilidade ou não de indivisibilidade do bem, ou seja, se por um lado o interesse difuso não pode ser fruído por apenas um grupo de pessoas, o interesse coletivo apenas se refere a um interesse sentido por esse grupo delimitado. E um critério, a que chamamos *económico*, faz distinguir o interesse coletivo do interesse difuso por aquele se caracterizar por uma “situação de conflitualidade em relação ao poder económico”<sup>117</sup>.

Parece-nos que o primeiro critério é o mais esclarecedor. Neste sentido, não sendo o ambiente um bem que é mais de uns do que de outros, afigura-se-nos que o conceito de interesse difuso é o único que aqui nos interessa.

---

<sup>114</sup> JORGE MIRANDA, “A Constituição e o... *cit.*”, pp. 356 e 362, JORGE MIRANDA, *Manual de... cit.*, p. 77, MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, “Legitimidade Processual... *cit.*”, p. 411 e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito e... cit.*, p. 22.

<sup>115</sup> LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo: para uma legitimação procedimental*, Coimbra, Almedina, 1989, p. 19. A este propósito veja-se, ainda, JOSÉ SOUTO MOURA, “A Tutela Penal dos Interesses Difusos”, in *Conferência Nacional – O Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente*, Lisboa, Ambiforum, Centro de Estudos Ambientais, Lda., 26/28 de abril de 1993, p. 26 ss..

<sup>116</sup> LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Tutela dos... cit.*, pp. 19 e ss., nota 3.

<sup>117</sup> *Idem, ibidem*.

Os interesses difusos não devem ser entendidos como verdadeiros direitos, nem como interesses sentidos individualmente, nem como interesses públicos<sup>118</sup>, nem como a soma de diversos direitos individuais<sup>119</sup>. De facto, trata-se de um figura que nasceu nos ordenamentos jurídicos para dar resposta a necessidades de tutela jurisdicional de determinados interesses que não pertencem a um, nem a uns, mas a todos. Com efeito as estruturas jurídicas existentes, necessariamente oitocentistas, tiveram que dar lugar a novos conceitos para atribuir tutela a interesses, que, apesar de não corresponderem a verdadeiros direitos subjetivos, nem a bens suscetíveis de apropriação individual, deviam ser juridicamente invocáveis e tutelados.

Em nosso entender, os interesses difusos regem-se pelo *princípio da indivisibilidade do bem e dos seus benefícios*. Assim, o bem objeto do interesse não é passível de refração individual, sendo legado de todos, e os benefícios adquiridos pela utilidade do bem ou pela sua correspondente tutela não podem ser individualizados, nem qualquer ser individual os pode excluir da sua esfera jurídica<sup>120</sup>.

No entender de LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, os interesses difusos decorrem de normas programáticas da Constituição e devem merecer por parte do Estado uma maior proteção e reconhecimento jurídico. “Mais do que à procura de um *senhor*, na expressão de COGO, este tipo de interesse reclama o seu reconhecimento jurídico positivo”<sup>121</sup>.

Todavia, apesar da conceção do artigo 66.º, n.º 1 da CRP como um interesse difuso ser preferível, em nosso entender, face à de direito subjetivo ou de direito de personalidade, parece-nos, ainda, que não é a visão mais adequada do artigo da CRP. De facto, o conceito de interesse difuso é perspetivado como um alargamento da legitimidade processual<sup>122</sup>. Ora, essa faceta encontra-se plasmada nos artigos 268.º, n.º1, 2 e 4, 20.º e 52.º, n.º 3 da CRP. Deste modo, não podemos aceitar que o artigo 66.º não

---

<sup>118</sup> JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direitos... cit.*, p. 36.

<sup>119</sup> ÁLVARO LUIZ VALERY MIRRA, “Ação Civil Pública em Defesa do Meio Ambiente e a Representatividade Adequada dos Entes Intermediários Legitimados para a Causa no Direito Brasileiro”, in *Lusiada: Revista de Ciência e Cultura, Série de Direito*, n.º 1 e 2, 2004, p. 235.

<sup>120</sup> FRANCISCO JOSÉ MARQUES SAMPAIO, *Evolução da Responsabilidade Civil e Reparação de Danos Ambientais*, Rio de Janeiro, Renovar, 2003, p. 186.

<sup>121</sup> LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Tutela dos... cit.*, p. 22.

<sup>122</sup> No sentido de que o conceito de interesse difuso é essencialmente processual, vide J. J. GOMES CANOTILHO, “Ambiente (Protecção do) e Direito de propriedade”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Ano 128 Coimbra, 1995-96, pp. 49-50.

passa de uma repetição<sup>123</sup>. O preceito constitucional sob análise tem que expressar algo mais, sob pena de se tornar inútil, por não autónomo.

### 1.3. O artigo 5.º da Lei 19/2014, de 14 de abril

Tendo sido perspetivado o artigo 66.º da CRP segundo vários ângulos, pretendemos agora visualizá-lo com as “lentes” do legislador ordinário. Como DESC, o legislador deve pormenorizar e concretizar o direito ao ambiente e, apesar da sua consagração constitucional ter ocorrido em 1976, foram precisos 11 anos para que surgisse a primeira Lei de Bases do Ambiente.

No entanto, é possível detetar, até essa data, pontuais manifestações legislativas das preocupações ambientais que apenas se adensaram por força da entrada de Portugal na CEE. A título de curiosidade, lembre-se que, em 1822, como já fizemos referência, existia uma previsão constitucional determinando a necessidade de plantação de árvores. Em 1892 nasceu o primeiro decreto regulamentar sobre os serviços hidráulicos e a primeira lei da água nasceu por força da Lei n.º 5787/1919, de 10 de maio.

Todavia, foi a Lei n.º 11/87, de 7 de abril que permitiu a propagação legislativa ambiental em Portugal. Logo nesse ano nasceu o Regulamento Geral do Ruído, enquanto que em 1988 foram criados o Decreto-Lei n.ºs 172/88 e 175/88 que preveem, respetivamente, a proteção do montado de sobro e a obrigatoriedade de autorização oficial para plantações de eucaliptos com mais de 50 hectares de contínuo e o Decreto-Lei n.º 139/88 que prevê a rearborização de áreas ardidas. Desde então muitos mais diplomas foram surgindo até aos dias de hoje, tendo inclusivamente já sido apelidada toda esta proliferação como uma verdadeira “poluição” legislativa<sup>124</sup>. Recentemente, em abril de 2014, surgiu uma nova Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 19/2014, de 14 de abril) que revogou a anterior.

Para o que aqui nos importa, atentemos à evolução da previsão legislativa do direito ao ambiente nas duas Leis de Bases.

---

<sup>123</sup> Neste sentido, *vide* CARLA AMADO GOMES, “O Direito ao Ambiente no Brasil... *cit.*, p. 284.

<sup>124</sup> VASCO PEREIRA DA SILVA, “O que deve conter uma Lei de Bases do Ambiente para o séc. XXI?”, in *A Revisão da Lei de Bases do Ambiente*, 2011, p. 12, e-book disponível em [http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook\\_leidebases\\_completoisbn.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook_leidebases_completoisbn.pdf), acedido em 26-06-2015.

Na Lei n.º 11/87, ou seja, na primeira Lei de Bases do Ambiente em Portugal, reconhecia-se, na linha do defendido pela Constituição, uma conceção amplíssima de ambiente, em que este era definido como “o conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações e dos factores económicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem” (artigo 5.º, alínea a) da LBA). Aliás, a lei contemplava um capítulo que se referia aos componentes ambientais naturais (artigo 6.º e ss. da LBA) e um capítulo sobre os componentes ambientais humanos (artigo 17.º e ss. da LBA). Enquanto no primeiro se enquadrava o ar, a luz, a água, o sol vivo e o subsolo, a flor e a fauna, no segundo, englobava-se a paisagem, o património natural e construído e a poluição. Tudo isto deveria ser entendido como parte integrante do ambiente, não tendo sido escolhido um conceito estrito, reduzido às componentes naturais. O que se lamentava<sup>125</sup> mas que se compreende<sup>126</sup>.

Além da defesa de uma conceção ampla, e ainda na linha da Constituição, a LBA previa uma tutela ambiental essencialmente dirigida para a protecção do ser humano, como era bem presente, por exemplo, no seu artigo 2.º, n.º 1, *in fine*.

Ora, o artigo 2.º, n.º 1 previa a consagração do direito ao ambiente. Dizia-se “Todos os cidadãos têm direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender, incumbindo ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares e comunitárias, promover a melhoria da qualidade de vida, quer individual, quer colectiva”. Como é bom de ver, em comparação com o artigo 66.º, n.º 1 da CRP, esta redacção é praticamente idêntica. Mas que significado tinha a exclusão da palavra “sadio”? Poderá o legislador ter querido afastar uma linha essencialmente antropológica? Não se crê, visto que, por exemplo, se manteve a expressão “qualidade de vida”. Todavia, o que existia, indubitavelmente, era uma dificuldade de interpretação do preceito em consonância com a CRP, o que não abonava a favor da redacção legislativa<sup>127</sup>. Deste modo, a LBA se não ajudava na interpretação do preceito constitucional, ainda dificultava.

---

<sup>125</sup> Vide a ampla doutrina já referida da autora CARLA AMADO GOMES.

<sup>126</sup> Pela juventude do direito do ambiente em Portugal e pela previsão constitucional do conceito de ambiente.

<sup>127</sup> JOÃO PEREIRA REIS, *Lei de Bases do Ambiente Anotada e Comentada*, Coimbra, Almedina, 1992, p. 9.

Muitas críticas eram apontadas à LBA. Era recorrentemente apelidada de excessivamente grande, carente de conteúdo ordenador, insuficiente por não operante e, inclusivamente, era considerada por muitos como verdadeira “letra morta”<sup>128</sup>.

Deste modo, foram ecoando vozes no sentido da sua revisão. É interessante verificar que tais vozes eram acompanhadas por outras no sentido da codificação. Em 2011, VASCO PEREIRA DA SILVA e MÁRIO MELO ROCHA, fizeram apelo, ao invés de uma nova LBA, a um código do ambiente em que se compilasse toda a legislação ambiental, prevendo-se uma parte geral com os princípios gerais do direito do ambiente e várias partes especiais destinadas ao tratamento em específico das diversas temáticas como as relacionadas com a água, ar, solo e subsolo, entre outros.

Todavia, surge em 2014 uma Nova Lei de Bases do Ambiente, que nos atrevemos a caracterizar de *pequena, pobre e tímida*. Pequena porque em comparação com a de 1987, tem menos 28 artigos. Pobre porque não se vislumbra qual a sua utilidade prática. Tímida porque podia ter sido mais “arrojada” na previsão do direito ao ambiente<sup>129</sup>.

Não pretendemos aqui, porque não é o nosso objeto de investigação, fazer uma abordagem extensa do novo diploma legislativo, mas somente uma abordagem que nos permita densificar o artigo 66.º da CRP. Desta feita, iremos abordar qual o conceito de ambiente e de direito do ambiente albergado pela NLBA.

Não se prevê, ao contrário do que existia na LBA, uma definição de ambiente. No entanto, nem por isso nos é impossível determinar qual o conceito defendido. Continua-se a fazer referência, numa lei que se pretende como um conjunto de diretrizes que norteiem a política ambiental, ao “ordenamento do território” e aos “componentes ambientais humanos”. Neste sentido, esta NLBA não é uma resposta aos recentes apelos no sentido de uma conceção mais estrita de ambiente. Continua “amarrada” à “confusão” prevista no artigo 66.º da CRP de que fizemos nota, o que se lamenta, pois poder-se-ia ter restringido nesta lei o âmbito do ambiente, escrevendo-se um ponto final na querela sobre a autonomia do direito do ambiente. O legislador, ao invés, parece que nem sobre isso se debruçou.

---

<sup>128</sup> VASCO PEREIRA DA SILVA, “O que deve conter... *cit.*, pp. 10-11.

<sup>129</sup> Foi também esta a opinião de EUGÉNIO SEQUEIRA, da Liga para a Proteção da Natureza e membro do Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: “A lei não está má, mas não serve para nada. Não prevê os instrumentos para a sua aplicação”, in <http://www.publico.pt/ecosfera/noticia/na-lei-de-bases-do-ambiente-ja-nao-ha-a-palavra-proibir1633092>, acedido em 26-06-2015.

Ora, partindo de uma conceção ampla, atente-se a uma pequena alteração que, salvo melhor entendimento, entendemos ser absolutamente irrazoável. A NLBA enquadra, no seu artigo 10.º, relativo aos componentes ambientais naturais (que, diga-se, deviam ser os únicos objeto da presente lei), a paisagem enquanto conjunto estético e visual que engloba quer o património natural, quer o construído. Não se entende como pode o património construído ser classificado como componente ambiental *natural*. Se essa previsão não deveria ser adotada numa lei destinada à proteção dos bens naturais, muito menos se deveria “encapotar” tais intervenções humanas como verdadeiros elementos naturais ambientais. São elementos que integram o património cultural, resultantes da atividade humana e não do mundo dos recursos naturais, pelo que devia, quando muito, ser englobado na categoria de componentes ambientais humanos, como era enquadrado pelo artigo 20.º da LBA.

Quanto à concretização legislativa do direito ao ambiente, esta encontra-se agora no artigo 5.º da NLBA. O n.º 1 prescreve que “Todos têm direito ao ambiente e à qualidade de vida, nos termos constitucionais e internacionalmente estabelecidos” e o n.º 2 materializa dizendo que “O direito ao ambiente consiste no direito de defesa contra qualquer agressão à esfera constitucional e internacionalmente protegida de cada cidadão, bem como o poder de exigir de entidades públicas e privadas o cumprimento dos deveres e das obrigações, em matéria ambiental, a que se encontram vinculadas, nos termos da lei e do direito”.

Com efeito, o legislador no n.º 1 limita-se a copiar a epígrafe do artigo 66.º da CRP, mas no n.º 2, segundo o nosso entendimento, opta por uma densificação *processualista* do direito ao ambiente, com especificação nos artigos 6.º e 7.º da NLBA. De facto, em nada se contribui para a fixação “dos parâmetros e índices de qualidade para os diversos componentes ambientais de forma a que se possa afirmar, com segurança, que quem infringir esses parâmetros atenta contra o «direito ao ambiente»”<sup>130</sup>. Furtou-se a essa difícil tarefa para enunciar um conjunto de poderes procedimentais e processuais, que já se encontram previstos de forma genérica na CRP e concretizados em diversos diplomas legislativos, pelo que a NLBA nada acrescenta.

Quanto aos primeiros, isto é, quanto aos poderes procedimentais, mais não são do que a enunciação do que já se encontra consagrado no âmbito do Código do

---

<sup>130</sup> JOÃO PEREIRA REIS, *Lei de Bases do... cit.*, p. 10.

Procedimento Administrativo e demais legislação avulsa sobre procedimentos administrativos em especial e na lei que regula o acesso à informação ambiental (Lei n.º 19/2006, de 12 de junho).

Quanto aos segundos, aplaude-se o reconhecimento explícito do *princípio da tutela jurisdicional efetiva ambiental*. No entanto, não basta a sua previsão, sem uma necessária concretização. Para tal, a alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º enuncia a legitimidade individual de cada cidadão enquanto lesado no seu direito ao ambiente e a legitimidade alargada reconhecida pela lei da ação popular (Lei n.º 83/95, de 31 de agosto). Na alínea b) prevê-se o “direito a promover a prevenção, cessação e a reparação de violações de bens e valores ambientais de forma mais célere possível”. Por último, na alínea c) consagra-se o “direito a pedir a cessação imediata da atividade causadora da ameaça ou dano ao ambiente, bem como a reposição da situação anterior e pagamento da respetiva indemnização, nos termos da lei”. De facto, quanto à alínea a), nada se acrescenta ao já previsto na lei da ação popular e à legitimidade processual, diga-se, “normal” prevista, nomeadamente, no CPC e no CPTA. Em relação às alíneas b) e c), compreende-se a bondade do legislador, mas não conseguimos, em primeiro lugar, identificar qual a diferença entre as duas alíneas. Ambas tratam da cessação e reparação célere ou imediata, sendo que a alínea b) acrescenta a promoção da prevenção de atividades lesivas. Portanto, em nosso entender, poderia ter sido suprimida a alínea c), mantendo-se a alínea b) com referência ao direito a uma indemnização e à reposição da situação anterior. Em segundo lugar, os mecanismos que o legislador tinha em mente, quando formulou tais preceitos, ou se reconduzem aos existentes (sendo que quanto à reparação e à indemnização, será a lei da responsabilidade civil ambiental – Decreto-Lei 147/2008, de 29 de julho – e, quanto à prevenção e cessação céleres e imediatas, as providências cautelares especificadas e não especificadas previstas na lei processual civil e administrativa e, eventualmente, o mecanismo da intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias previsto no artigo 91.º do CPTA) ou são específicos para o direito do ambiente, o que carece de concretização legislativa. Deste modo, uma vez mais se conclui que a NLBA é altamente inoperante, e por isso pobre, como já o era a LBA.

Da análise da NLBA, podemos retirar duas ilações: que o legislador ordinário quer a consagração do direito ao ambiente e que este deve ser densificado num conjunto de poderes processuais ou procedimentais. Deste modo, optou-se por uma das

concretizações do direito ao ambiente sugeridas pela doutrina, a que *supra* fizemos referência e que já tivemos oportunidade de criticar, por repetitiva e não ser capaz de operar a emancipação do direito ao ambiente como direito autónomo.

Resta-nos agora avançar com a nossa proposta de densificação.

#### 1.4. Direito ao ambiente como direito de *estrutura coletiva e de finalidade tutelar e pedagógica*

Como vimos, é vontade quer do legislador ordinário, quer do legislador constitucional a consagração de um direito ao ambiente. Portanto, nada mais resta ao jurista do que materializar o seu conteúdo e, se for caso disso, propor uma leitura desse mesmo preceito<sup>131</sup>. Vejamos a nossa proposta de interpretação *atualista* do artigo 66.º, n.º 1 da CRP.

Em primeiro lugar, defendemos que o conceito de ambiente deverá ser recortado no artigo 66.º da CRP de forma restrita<sup>132</sup>. Deste modo, deverão ser excluídos todos os aspetos que não estejam diretamente relacionados com a proteção dos recursos naturais, fauna e flora, como as temáticas relativas ao “ordenamento do território”<sup>133</sup>, aos “valores culturais de interesse histórico ou artístico”, aos “planos arquitectónicos” e às “zonas históricas”<sup>134</sup>. Desta feita, centram-se atenções naquilo a que uma tutela do ambiente realmente importa<sup>135</sup>. Para terminar este apontamento, importamos o conceito de direito do ambiente avançado por CARLA AMADO GOMES, com o qual

---

<sup>131</sup> Pretendemos, portanto, oferecer um conteúdo útil do artigo 66.º, n.º 1 da CRP, evitando uma revisão constitucional que é proposta, nomeadamente, por CARLA AMADO GOMES. A autora de Lisboa sugere a seguinte redação: “*O ambiente é um bem de fruição colectiva, impendendo sobre todos os cidadãos o dever de o proteger e de o preservar no seu interesse e no das gerações futuras*” – cfr. CARLA AMADO GOMES, “Constituição e Ambiente:... *cit.*”, p. 15.

<sup>132</sup> CARLA AMADO GOMES fala numa necessária “*interpretação conforme à Constituição*” na sua redacção inicial, sob pena de inoperatividade de qualquer política de ambiente - cfr. CARLA AMADO GOMES, “Constituição e Ambiente:... *cit.*”, p. 6.

<sup>133</sup> Quanto à distinção entre ordenamento do território e direito do ambiente, *vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Ordenamento do território, urbanismo e ambiente: objecto, autonomia e distinções”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 1, junho 1994, pp. 14 ss.. No entender do autor, o ordenamento do território encarrega-se unicamente da “acção desenvolvida pela Administração Pública no sentido de assegurar, no quadro geográfico de um certo País, a melhor estrutura das implantações humanas em função dos recursos naturais e das exigências económicas, com vista ao desenvolvimento harmónico das diferentes regiões que o compõem”.

<sup>134</sup> Neste sentido, CARLA AMADO GOMES, “Constituição e Ambiente... *cit.*”, p. 7, VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor...cit.*, p. 57, J. J. GOMES CANOTILHO, “Procedimento... *cit.*”, n.º 3799, p. 291, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional... cit.*, pp. 12-13 e PAULO ROBERTO BRASIL TELES DE MENEZES, “O Direito do... *cit.*”, p. 601.

<sup>135</sup> Ainda que advogando uma concepção ampla de ambiente, JOSÉ AFONSO SILVA admite que essa perspectiva “pode trazer o risco de perdermos o sentido da Natureza como *natura*, o risco de cairmos num ambientalismo abstrato, formal.” (cfr. JOSÉ AFONSO SILVA, *Direito... cit.*, p. 23)

concordamos: “[c]onjunto de princípios e normas que disciplinam as intervenções humanas sobre os bens ecológicos, de forma a promover a sua preservação, a impedir destruições irreversíveis para a subsistência equilibrada dos ecossistemas e a sancionar as condutas que os lesem nas suas integridade e capacidade regenerativa”<sup>136</sup>.

Desta conceção, relembramos a nossa posição quanto à teleologia que deve nortear toda a proteção jurídica ambiental. Afastamos uma conceção antropocêntrica, defendendo uma conceção ecocêntrica. Não escondemos que, como instrumento criado para e pelo Homem, o Direito tem necessariamente uma relação com ele e para ele deve sempre ser dirigido. Todavia, o direito do ambiente é um ramo de contornos que superam todos os cânones que regem os demais ramos do direito. Faz repensar conceitos e trata de relações jurídicas em que o ser individual, o Homem, enquanto ser singular, mais não é do que um elemento integrante no meio de tantos outros que mais importam. Com isto pretendemos dizer que, no âmbito do direito do ambiente, não deve o Homem ser o “centro das atenções”<sup>137</sup>, mas antes o conjunto de recursos naturais, fauna, flora, elementos químicos e físicos que formam todo um ecossistema que se encontra perante o olhar de todos nós<sup>138</sup>. Assim, aceitamos um ecocentrismo, ainda que a tutela ambiental, como complemento e nunca como objetivo principal, consiga a proteção do ser humano<sup>139</sup>. Veja-se que muitas vezes a tutela de um determinado habitat pode contender com a vida do Homem, nomeadamente contra a saúde ou contra o livre desenvolvimento da personalidade<sup>140</sup>. Todavia, o direito do ambiente deve encarregar-se de tutelar esses bens naturais e libertar-se dessas vertentes essencialmente humanas, pois estas já merecem tutela noutros preceitos, e deste modo, poder-se-á, autonomamente afirmar um direito que irá colidir com estes e que obrigará o julgador a

---

<sup>136</sup> CARLA AMADO GOMES, “Ambiente (Direito do)... *cit.*, p. 75.

<sup>137</sup> Tal como o Princípio 1 da Declaração do Rio de 1992 deixa transparecer ao afirmar que “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável”, pelo que todos “têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

<sup>138</sup> Com FREITAS DO AMARAL dizemos que é “o primeiro ramo do Direito que nasce, não para regular as relações dos homens entre si, mas para tentar disciplinar as relações do Homem com a Natureza” - cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Apresentação... *cit.*, p. 16.

<sup>139</sup> Recordando os ensinamentos do PAPA FRANCISCO na sua Carta Encíclica *verde*, “[n]ão há ecologia sem um adequada antropologia”, pois, de facto, “[n]ão se pode exigir do ser humano um compromisso para com o mundo se ao mesmo tempo não se reconhecem e valorizam as suas peculiares capacidades de conhecimento, vontade, liberdade e responsabilidade” – cfr. PAPA FRANCISCO, *Carta... cit.*, pp. 89-90.

<sup>140</sup> Veja-se, a título de curiosidade, o exemplo avançado por ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO: “os maus tratos a animais só poderiam ser proibidos por (e na medida em que) ferirem a sensibilidade da pessoa que os presenciassem ou deles tivessem conhecimento. Daí dois corolários óbvios: seria legítimo torturar o animal desde que não houvesse testemunhas ou desde que tal sucedesse em recintos reservados a «afeiçoados» (!): tal a lamentável prática das «touradas». O novo pensamento ambientalista diria: o animal representa, só por si, um valor, que deve ser respeitado em todas as circunstâncias” (cfr. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, “Tutela do Ambiente e Direito Civil”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994, p. 394, nota 19).

ponderar a importância de tutela dos bens naturais como bem em si mesmo. De outro modo, só o Homem estaria em jogo, fazendo tábua rasa da importância da tutela dos bens naturais.

Assim, propomos que expressões como “qualidade de vida”, “sadio”, “vida humano” não deverão ser tidas pelo intérprete como densificadoras de um direito do e ao ambiente.

Partindo destes pressupostos, preferimos a leitura do artigo 66.º, n.º 1 da CRP no sentido da consagração de um *direito ao ambiente de estrutura coletiva e de finalidade tutelar e pedagógica*.

Libertando-nos dos dogmas oitocentistas e mergulhando num novo *modo ser* dos direitos fundamentais<sup>141</sup>, que pressupõe um papel mais forte da democracia (participativa)<sup>142</sup> e uma maior consciência comunitária como “*in der Welt sein*”<sup>143</sup>, começemos por explicar o que se deve entender por direito de estrutura coletiva.

Já afastámos a classificação de direito subjetivo e de interesse difuso, mas optámos por continuar a utilizar a expressão “direito”, pois assim é tratado pela Constituição e pela lei ordinária. No entanto, não deixamos de dizer que se trata de um conceito “emprestado” a uma realidade bem distinta da que estamos habituados a tratar. Como *novo modo ser* dos direitos fundamentais, o “direito” não pode continuar a ser tratado como um mecanismo de realização pessoal, de poder de satisfação individual. Aplaudindo e recordando os ensinamentos do sábio Professor LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, o “EU é, agora plural”<sup>144</sup>. Já não mais se poderá, no âmbito da tutela ambiental, considerar o “*Eu individual*”, devendo sempre olhar-se para uma tutela comunitária, em que quem age em nome dos bens ambientais, não age em seu nome, mas em nome *de uma*, ou mesmo, *da* coletividade<sup>145</sup>. E a Constituição permite essa interpretação ao dizer “Todos têm direito”<sup>146</sup>. “Todos” como um, em nome de bens que

---

<sup>141</sup> LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *O procedimento de... cit.*, p. 85.

<sup>142</sup> ÁLVARO LUIZ VALERY MIRRA, “Ação Civil... *cit.*”, p. 239.

<sup>143</sup> LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *O procedimento de... cit.*, p. 24.

<sup>144</sup> *Idem*, p. 73. Vide ANTÔNIO MENEZES CORDEIRO, “Tutela do... *cit.*”, p. 394, nota 19, onde se afirma que “[n]a base deste pensamento seria possível reconverter vários instrumentos civis. O próprio direito subjectivo deixaria de estar conectado com a vontade ou a pessoa para, formalmente, exprimir áreas de liberdade e de protecção conferidas em prol de valores”.

<sup>145</sup> Nas palavras de JORGE MIRANDA tratam-se de “direitos de colectividades” - cfr. JORGE MIRANDA, “A constituição e o... *cit.*”, p. 356.

<sup>146</sup> No mesmo sentido, mas em relação ao preceito constitucional da Constituição Federal do Brasil, vide AA. VV., “Instrumentos... *cit.*”, p. 161.

só por si carecem de tutela jurídica<sup>147</sup>. Desta forma, será um direito que é de titularidade difusa<sup>148</sup>, devendo ser exercido judicialmente sempre ao abrigo do mecanismo de ação popular, e procedimentalmente, com legitimidade fundada no âmbito dos interesses difusos. Rejeitamos por completo, como é bom de ver, toda a jurisprudência que tem surgido nos tribunais em que o direito ao ambiente aparece como “testa de ferro”<sup>149</sup> para encobrir verdadeiros direitos de personalidade, como o direito à integridade física, à saúde, ou até ao direito de propriedade. É gritante a desconexão com o direito ao ambiente de inúmeros arestos que afirmam a sua prevalência em nome desses direitos que gozam de autonomia face à tutela dos bens naturais<sup>150</sup>.

O direito ao ambiente deve ser perspectivado como instrumento destinado unicamente à tutela dos bens ambientais. Ora, o cidadão é investido, na sua esfera jurídica, de um direito como se de uma missão<sup>151</sup> se tratasse. Ilustramos esta nossa ideia com uma metáfora: o legislador, como um comandante numa guerra, atribui aos seus soldados (os cidadãos) uma arma (o direito ao ambiente) para que lutem por bens que carecem de uma verdadeira tutela. É assim que encaramos a *ratio* do artigo 66.º, n.º 1 da CRP. O cidadão é encarregue dessa missão de tutela, sendo portanto, um verdadeiro

---

<sup>147</sup> Ainda que essa seja a formulação utilizada pelo legislador na grande maioria dos direitos fundamentais plasmados na CRP, nomeadamente em preceitos que consagram verdadeiros direitos subjetivos.

<sup>148</sup> Sendo, talvez, de importar o conceito de “direito difuso”, afastando deste modo o conceito de interesse difuso, por essencialmente processual, e mantendo a *Ausdruck* comum no âmbito do direito substantivo, isto é, o “direito a”, mas apelidando-se de “difuso” no sentido de evidenciar o seu cunho eminentemente coletivo - vide ÁLVARO LUIZ VALERY MIRRA, “Ação Civil... *cit.*”, p. 235. Rejeitando a expressão “direito difuso” por confundir conceitos distintos, vide J.J. GOMES CANOTILHO, “Ambiente (Protecção do)... *cit.*”, p. 50.

<sup>149</sup> CARLA AMADO GOMES “Constituição e Ambiente... *cit.*”, p. 11.

<sup>150</sup> Veja-se a este propósito o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 1996, anotado por ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, em que se defende que uma construção de um posto abastecedor de combustível, com serviços conexos, em terreno confinante com uma escola primária viola o direito ao ambiente saudável das crianças. Pretendia-se, portanto, a abstenção de uma atividade alegadamente lesiva do ambiente e do direito dos jovens cidadãos a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. O acórdão afirma a prevalência do direito ao ambiente, dizendo que tal atividade “constitui um risco de alta gravidade para as crianças, não só atenta a circulação rodoviária como, especificadamente, considerando os perigos para a saúde, em particular infantil, constituído pela libertação de gases tóxicos, como o monóxido de carbono”. Mais ainda se disse: “[p]erante o fundado receio de que aquele posto de abastecimento de combustíveis e de serviços conexos constitua um perigo efectivo e grave para o ambiente, a qualidade de vida, a saúde, a segurança das crianças da aludida escola, só por absurdo não se deferiria o pedido de providência cautelar”. (cfr. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, “Direito do Ambiente... *cit.*”, pp. 667 e ss.) Que recursos naturais estão aqui a ser protegidos? Veja-se que se fala em “segurança”, “saúde” e “qualidade de vida” das crianças! Qual a razão para se falar no direito ao ambiente? De facto, parece que o direito ao ambiente aparece “no meio” do acórdão como mais uma “acha para a fogueira”. Rejeitamos esta jurisprudência (que é imensa, nomeadamente quanto às violações do Regulamento Geral do Ruído no âmbito das relações de vizinhança) equivocada quanto ao que se deve entender por direito ao ambiente. O direito ao ambiente deve ser invocado apenas em nome dos bens naturais. Para a tutela de situações como esta são adequados o direito à vida, à saúde, à integridade física e ao desenvolvimento da personalidade, todos de acervo constitucional. Como exemplo de um acórdão mais *verde* veja-se o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 27-06-2000, Processo n.º 00A413, disponível em <http://www.dgsi.pt>. Neste tutela-se, de facto, o bem ambiental (em causa a protecção da nidificação das aves selvagens), tendo o Supremo Tribunal de Justiça demonstrado uma sensibilização enorme para a obrigação do Estado efetivamente proteger o ambiente.

<sup>151</sup> “Os direitos (...) não se configuram como direitos subjectivos de perfil egoísta mas antes como “direitos-função” - cfr. JOSÉ MANUEL PUREZA, “Tribunais, Natureza e Sociedade: O Direito do Ambiente em Portugal”, in *Cadernos do CEJ*, Gabinete de Estudos Jurídico-Sociais do Centro de Estudos Judiciários, 1996, p. 24.

*tutor*<sup>152</sup> dos bens ambientais. Estes não podem promover, por si, mecanismos de tutela, nem tão pouco reivindicar ações positivas ou negativas por parte dos que com eles interagem – dir-se-ia que carecem de personalidade jurídica e, portanto de titularidade e capacidade de exercício de direitos<sup>153</sup>. Desta feita, é o cidadão investido desse poder de exigir de todos os outros e em nome dos bens ambientais (sendo portanto em nome de um bem que pertence a toda a coletividade)<sup>154</sup> todas as ações necessárias para a proteção desses bens, bem como de reivindicar a cessação de atividades que atentem contra eles. O cidadão deve ser guardião do ambiente como se estivesse legitimado por um mecanismo de *representação* ou, se se preferir, o direito ao ambiente funciona como uma ficção de uma *procuração* para que todos os cidadãos possam e devam agir em nome dos bens ambientais, advogando sempre a sua maior proteção<sup>155</sup>. Propomos, desta feita, interpretar a consagração do direito ao ambiente pelo legislador constituinte, não como mecanismo *processualista* de tutela subjetiva, mas como mecanismo de tutela do bem ambiente que nos rodeia. Hoje não pode haver outro entendimento, e por isso lamentamos a opção do legislador ordinário.

Foram os ensinamentos de J. J. GOMES CANOTILHO que nos inspiraram para a consideração do direito ao ambiente como um *direito de finalidade pedagógica*. Atente-se às suas palavras: “[d]epois de uma certa euforia em torno do *individualismo*

---

<sup>152</sup> “Assim, sendo o direito ao meio ambiente um direito supraindividual, pertencente a todos e não atrelado à tutela exclusiva do Estado, torna-se sempre necessário definir um “tutor” do meio ambiente em juízo, capaz de representar adequadamente a sociedade, diante da impossibilidade de reunirem-se todos os titulares desse direito no pólo ativo da demanda ambiental, apesar de julgamento da causa acabar por beneficiar ou prejudicar a todos, incluído aqueles que não foram parte no processo” - cfr. ÁLVARO LUIZ VALERY MIRRA, “Ação Civil... *cit.*, pp. 231-232.

<sup>153</sup> A temática dos direitos dos animais está cada vez mais em voga, não sendo, no entanto, objeto da presente investigação. Todavia, podemos adiantar que não concordamos com o reconhecimento de direitos à natureza, ou aos animais. A tutela não deve ser feita através da atribuição de direitos a seres que não são dotados de razão, mas antes através de deveres dos Homens para com a Natureza. Neste sentido *vide* CARLA AMADO GOMES, *Risco... cit.*, p. 124. No entanto, quanto a este temática *vide*, a título de exemplo, JOSÉ LUÍS BONIFÁCIO RAMOS, “Tiro aos pombos: uma violência injustificada – Ac. do STA de 23.9.2010, p. 399/10”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 87, maio/junho de 2011, p. 29 e ss., JORGE BACELAR GOUVEIA, “A prática de tiro aos pombos, a nova lei de protecção dos animais e a Constituição Portuguesa”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 13, junho, 2000, LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *O procedimento... cit.*, p. 24, nota 64.

<sup>154</sup> Nas palavras do PAPA FRANCISCO, “o meio ambiente é um bem coletivo, património de toda a humanidade e responsabilidade de todos. Quem possui uma parte é apenas para a administrar em benefício de todos” – cfr. PAPA FRANCISCO, *Carta... cit.*, p. 73.

<sup>155</sup> No entanto, não queremos com isto dizer que, legitimados por um mecanismo de representação, os bens ambientais devam ser equiparados aos menores, no sentido de também lhes faltar a capacidade de exercício, mas sendo no entanto sujeitos de direito. Esta tese foi defendida no âmbito de um processo relacionado com o *habeas corpus* de uma orangotanga na Argentina, o que deu origem a uma decisão de 18 de dezembro de 2014 (n.º de registo 2603/14 e processo n.º 68831/2014, disponível em <http://www.infojus.gob.ar/resultados.jsp?q=orangutana%20sandra&o=0&p=25&f=Total%7CTipo%20de%20Documento%7CFecha%7CTema%5B%2C1%5D%7COrganismo%5B%2C1%5D%7CAutor%5B%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B%2C1%5D%7CTribunal%5B%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Etica%5B%2C1%5D&v=colapsada>, acessido em 29-06-2015), proferida pela Cámara Federal de Casación Penal, que ditou “que, a partir de una interpretación jurídica dinámica y no estática, menester es reconercele al animal el carácter de sujeto de derecho, pues los sujetos no humanos (animales) son titulares de derechos, por lo que se impone su protección en el ámbito competencial correspondiente”. Não concordamos com esta aceção. O que pretendemos dizer prende-se unicamente com a finalidade da atribuição de um direito ao ambiente a cada cidadão, ou seja, este deve ser encarado como um mecanismo de proteção não do homem, mas dos bens naturais, para agir em nome dos bens naturais.

*dos direitos fundamentais* que, no nosso campo temático, se traduzia na insistência em prol da densificação de um direito fundamental ao ambiente, fala-se hoje de um *comunitarismo ambiental* ou de uma *comunidade com responsabilidade ambiental* assente na participação activa do cidadão na defesa e protecção do meio ambiente”<sup>156</sup>.

Ora, esse sentimento de *responsabilidade ambiental*, que deve nascer em cada cidadão, foi, em nosso entender, um dos objetivos que norteou o legislador constituinte ao consagrar um direito ao ambiente. De facto, e acompanhando o entendimento de CARLA AMADO GOMES, ao reconhecer-se um direito ao ambiente, responsabiliza-se, individualmente, cada cidadão pela tarefa global de conservação do ambiente. “Através de um artifício linguístico, [o legislador] convoca as pessoas para, responsabilmente para consigo e solidariamente para com os restantes membros da comunidade, preservarem o seu suporte existencial natural. Ou seja, alicia-se para o cumprimento de um dever *mascarando-o* de direito individual clássico”<sup>157</sup>. Não podemos concordar mais com estas passagens que aqui transcrevemos da Professora de Lisboa, pois, ao consagrar-se o direito ao ambiente, cada um de nós vê-se investido de um direito que mais não é do que “carregarmos aos ombros” um bem que nos deve importar, ainda que não sejamos nós os diretamente atingidos quando uma atuação ponha em causa os bens ambientais. Trata-se de uma *personificação* para que desta feita cada um se considere parte desta urgente tutela dos bens naturais. Além de que permite uma maior sensibilização de cada cidadão para a não realização de condutas atentatórias contra os bens ambientais, pois cria-se um direito que é da titularidade de todos os cidadãos que deve ser respeitado por todos<sup>158</sup>. O cidadão sabe que, se atentar contra os bens ambientais, está a violar o direito do seu vizinho, pelo que com essa *falsa personificação*, pensará duas vezes antes de agir<sup>159</sup>. Se houvesse, por exemplo, uma

---

<sup>156</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, “Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada”, in *Revista CEDOUA*, Ano IV, 2001, p. 13.

<sup>157</sup> CARLA AMADO GOMES, *Risco... cit.*, pp. 46-47.

<sup>158</sup> Além da evidente vantagem que a tutela subjetiva, através da consagração de um direito, tem, isto é, a vantagem de se poder convocar o mecanismo da colisão de direitos (artigo 335.º do CC), para a resolução, pelo julgador, de litígios em que se contrapõem direitos como o direito de propriedade, ou de iniciativa económica, por um lado, e o direito ao ambiente, por outro. Defendendo-se uma eliminação do direito ao ambiente, elimina-se também, este mecanismo para a resolução de conflitos.

<sup>159</sup> Não é também objeto da presente investigação a temática relacionada com o “dano ambiental”. Todavia, podemos afirmar com segurança que concordamos, uma vez mais, com o entendimento de CARLA AMADO GOMES quando defende que “admitir a ressarcibilidade do dano ecológico a favor da comunidade significa traçar a linha divisória entre esta situação e aquela que se traduz num dano na esfera individual do sujeito, em virtude de lesão de uma posição jurídica individualizada” (cf. CARLA AMADO GOMES, “O Direito ao Ambiente no Brasil... cit.”, p. 288). Deste modo, defendendo a não subjetivização do direito ao ambiente, só podemos admitir a existência de um dano ambiental, e nunca de um dano individual. “[U]ma vez definido o bem ambiental como bem público, pode proclamar-se (...) a inadmissibilidade de pretensões indemnizatórias individuais pela cessação de danos ecológicos” (cf. J. J. GOMES CANOTILHO, “A responsabilidade por danos Ambientais – Aproximação Juspublicística”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994, p. 403).

tutela com base unicamente no dever de defender o ambiente, o cidadão ao perspetivar uma lesão do ambiente, não se sentiria propriamente “lesado”, não se sentiria violentado um seu direito e, por isso, provavelmente, não iria tomar medidas em nome dos bens ambientais. Cede-se aos ensinamentos de VASCO PEREIRA DA SILVA, acreditando que uma tutela “egoística” será mais eficaz num país em que a cidadania ambiental está muito pouco sedimentada. O legislador constitucional preferiu (e todos nós também devemos preferir) “enganar o cidadão”, ficando convencido que está a fazer algo em seu benefício exclusivo quando na verdade age em nome de todos, pois desta forma atua e protege o ambiente como um todo. O altruísmo, numa sociedade como a portuguesa, que julgamos individualista, ainda se vai construindo. Digamos que a consagração de um direito foi o caminho mais fácil, ainda que se tenha *fantasiado* para benefício do ambiente. Ilustrando, “os fins justificam os meios”.

Concluindo, vislumbramos no preceito constitucional um direito ao ambiente que é de titularidade conjunta, insuscetível de individualização, que pretende a assumpção de um mecanismo de representação em nome dos bens ambientais, sensibilizando cada cidadão para o seu papel na comunidade como parte integrante do ambiente que o rodeia.

## II – A TUTELA SUBSTANTIVA DO DIREITO DO AMBIENTE – uma proteção híbrida

### 1. A tutela civil do direito do ambiente – uma tutela substantiva não satisfatória

ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO enunciou como principais vantagens de uma tutela ambiental operada pelo direito civil a possibilidade de qualquer particular agir por si em questões ambientais, ou através das associações para defesa do ambiente, a diminuição de despesas por parte dos serviços públicos, a possibilidade de complementar a tutela administrativa, a transnacionalidade da eficácia da sentença civil e a capacidade do direito civil de poder ajudar numa alteração das mentalidades em prol de uma maior consciencialização dos bens ambientais<sup>160</sup>. No entanto, não deixa de apontar três problemas que se prendem com a sua característica restitutiva (que é imprestável para uma tutela ambiental que se quer essencialmente preventiva), com a sua dependência em relação ao nível cultural das populações (pois a tutela do ambiente ficará à mercê de investidas individuais) e com a sua teleologia essencialmente antropológica (pois o direito civil tem como finalidade principal a promoção do desenvolvimento da personalidade humana<sup>161</sup>, que não é hoje em dia considerada como a visão mais adequada<sup>162</sup>).

Com efeito, destacam-se, em regra, dois grandes contributos do direito civil para a tutela dos bens ambientais que se prendem com o empréstimo do mecanismo da responsabilidade civil e da regulação das relações de vizinhança<sup>163</sup>.

---

<sup>160</sup> ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, “Tutela do...*cit.*”, pp. 383-384.

<sup>161</sup> JOÃO MENEZES LEITÃO, “Instrumentos de direito... *cit.*”, p. 43.

<sup>162</sup> ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, “Tutela do...*cit.*”, pp. 384, 385.

<sup>163</sup> Excluimos desta análise a prestabilidade da tutela oferecida pelos direitos de personalidade porque já foi objeto de reflexão a sua inadequação para a caracterização do direito ao ambiente. No entanto, não deixamos de dar nota da importância que é dada a essa tutela no âmbito da jurisprudência que, como vimos, consideramos que não será propriamente uma verdadeira tutela ambiental, mas da pessoa, de direitos relacionados com a vida humana, integridade física, desenvolvimento da personalidade e direito à saúde. Remete-se, portanto, para o que já foi escrito *supra*. MANUELA FLORES considera que, além desses mecanismos, os artigos 828.º, 829.º e 829.º-A do CC poderão ser importantes instrumentos para a uma proteção dos bens ambientais – cfr. MANUELA FLORES, “Tutela Cível do Ambiente – Evolução”, in *Textos Ambiente*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 1994, p. 210.

### 1.1. A tutela operada pelas relações de vizinhança

No que toca às relações entre vizinhos, convoca-se a aplicação, essencialmente dos artigos 1346.º a 1348.º do CC<sup>164</sup>. Estas normas, que se enquadram num conjunto de restrições pensadas para dirimir conflitos de vizinhança “numa lógica de compatibilização de “soberanias territoriais”, em atenção à contiguidade e à proximidade existente entre prédios”<sup>165</sup>, são hoje perspetivadas pela doutrina como um mecanismo que pode ser utilizado para uma proteção ambiental, desde que objeto de uma interpretação a que chamamos *ambientalista*. Aliás, PIRES DE LIMA E ANTUNES VARELA denotam que foram apenas os códigos mais modernos, “elaborados já num período de grande incremento da indústria, e de conseqüente agravamento dos inconvenientes de algumas instalações fabris para a saúde, repouso e bem-estar”<sup>166</sup>, que fizeram constar do conjunto de normas civis este tipo de instrumentos.

JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS entende que por detrás destas normas está uma lógica de controlo de uma fonte de perigo que deve ser manejada no sentido de provocar o mínimo de danos possíveis<sup>167</sup>. Já JOSÉ MANUEL ARAÚJO DE BARROS considera que o direito imobiliário pretende dar uma resposta a uma questão de escassez, ou seja, a uma necessidade de “definição de quem há-de exercer domínio sobre determinado espaço físico”<sup>168</sup>.

De facto, os preceitos do CC aqui referidos estão imbuídos de um espírito de regulação de relações que se estabelecem em pequenos *nichos* jurídicos, preocupando-se com a tutela de necessidades individuais e de proteção da propriedade de cada cidadão. O legislador, sabendo que os bens são escassos, sabendo da tutela concedida pelo direito de propriedade e pelo gozo ilimitado a ele inerente, apenas pretende tutelar

---

<sup>164</sup> Restringimo-nos a estas normas por considerarmos que os preceitos 1349.º e 1350.º não têm uma mínima conexão com o direito do ambiente, mas antes com a conservação do património. Já a doutrina refere em genérico todos esses artigos, mas aborda em específico apenas os artigos 1346.º e 1347.º - vide JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e... cit.*, p. 28, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, “Tutela do... cit.”, pp. 386 e JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade... cit.*, pp. 29 e ss..

<sup>165</sup> JOÃO MENEZES LEITÃO, “Instrumentos de direito... cit.”, p. 46.

<sup>166</sup> PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, Volume III (Artigos 1251.º a 1575.º), Coimbra, Coimbra Editora, 2.ª Edição Revista e Atualizada, 2011, p. 177.

<sup>167</sup> JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito e... cit.*, p. 45.

<sup>168</sup> JOSÉ MANUEL ARAÚJO DE BARROS, “Direito Civil e Ambiente”, in *Textos Ambiente*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 1994, p. 225.

as situações que de facto entrem em conflito com os interesses de outros titulares de direitos reais. Apenas importa ao legislador civil que o titular de um direito real se possa opor, mediante a verificação de alguns requisitos, “a uma utilização do prédio *vizinho* que lhe seja prejudicial”<sup>169</sup>.

Propomos agora duas questões: será sempre necessária uma efetiva lesão? Qual o conceito ambiental de *prédio vizinho*?

Tentando responder à primeira questão importa atentar à necessidade de ocorrência de dano prevista nos artigos 1346.º e 1348.º do CC. Alguma doutrina entende que os requisitos referidos no 1346.º do CC, apesar do teor literal do preceito, não devem ser tidos como alternativos, mas antes como cumulativos. Isto é, o proprietário do prédio vizinho só poderá exigir a cessação da atividade lesiva desde que esta o prejudique e não resulte do uso normal do prédio. Esta leitura é, por nós, absolutamente condenável. Não tem guarida na letra da lei, nem tão pouco oferece uma tutela adequada quer do interesse do particular proprietário do prédio vizinho, quer do bem ambiental que estará necessariamente em jogo<sup>170</sup>.

Por outro lado, o artigo 1347.º do CC parece não exigir uma efetiva lesão. O preceito fala em receio de vir a causar dano, logo, vislumbra-se uma restrição preventiva que, do ponto de vista ambiental, é interessante identificar no âmbito do direito civil essencialmente reativo.

Desta feita, a tutela oferecida pelos preceitos, que regem as relações de vizinhança, funciona quase sempre por reação às atividades lesivas, pelo que é, de certa maneira, insuficiente para uma tutela ambiental que se pretende essencialmente preventiva.

Um aspeto diferente prende-se com o tipo de emissões que sejam suscetíveis de configurar uma lesão relevante para efeitos do artigo 1346.º CC. O artigo parece apontar para uma noção *material e física* de emissões, sendo que a doutrina tem vindo a admitir a inclusão de realidades *imateriais*, como as chamadas “emissões estéticas”<sup>171</sup>. A simples transfiguração de uma paisagem deverá ser suscetível de configurar uma verdadeira lesão para efeitos do preceito mencionado. CUNHAL SENDIM entende ser

---

<sup>169</sup> JOSÉ CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade... cit.*, p. 29.

<sup>170</sup> Neste sentido, JOÃO MENEZES LEITÃO, “Instrumentos de direito... cit.”, p. 46 e PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código... cit.*, p. 178.

<sup>171</sup> Neste sentido, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, “Tutela do... cit.”, p. 387.

uma interpretação que a lei permite e que é uma adaptação essencial para se retirar alguma utilidade do artigo para uma melhor proteção ambiental<sup>172</sup>.

Em relação à segunda questão, os preceitos do CC consagram a expressão *prédio vizinho* para delimitar qual o grupo de terceiros que poderão ser considerados legitimados para a reivindicação da cessação da atividade lesiva ou para exigir a correspondente indemnização. Duas notas podem ser aqui abordadas. Uma prende-se com a necessidade desse terceiro ser titular de um imóvel e outra prende-se com o grau de proximidade que deve ser considerado na densificação do conceito.

Quanto à primeira nota, importa verificar que comporta uma das grandes dificuldades da tutela civil oferecida pelas normas reguladoras das relações de vizinhança. De facto, é pressuposto de reação contra as atividades lesivas que se seja titular de um direito real sobre imóveis. O prejuízo ambiental apenas importará quando se repercutir num titular de um direito real sobre um imóvel, e na medida em que se refletir na respetiva propriedade. Este requisito é, pois, demasiado restrito, levando a que a tutela ambiental apenas seja conseguida por particulares proprietários<sup>173</sup>. Como vimos, e não esquecendo, o código não foi pensado para o desenvolvimento de uma proteção dos bens ambientais, mas antes da propriedade<sup>174</sup> enquanto bem em si mesmo, e este requisito faz transparecer isso mesmo.

Quanto à segunda nota e acompanhando os ensinamentos de JOÃO MENEZES LEITÃO, deve-se considerar como drasticamente limitadora a expressão *prédio vizinho*, quando interpretada no sentido de que deve ser um prédio contíguo. O critério deve, ao invés, materializar-se na possibilidade das emissões atingirem outro prédio. Será, portanto, um critério de *proximidade* ou de *possibilidade de afetação*<sup>175</sup> e não de

---

<sup>172</sup> JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade... cit.*, p. 29.

<sup>173</sup> JOÃO MENEZES LEITÃO, *Instrumentos... cit.*, pp. 49 ss.. FILIPA URBANO CALVÃO considera inadmissível, por violador do princípio da igualdade, o facto desta proteção não contemplar, por exemplo, os inquilinos - vide FILIPA URBANO CALVÃO, “Direito ao Ambiente e Tutela Processual das Relações de Vizinhança”, in *Estudos de Direito do Ambiente*, Porto, Publicações Universidade Católica, 2003, p. 202.

<sup>174</sup> E ainda que não fosse, isto é, ainda que alargássemos para a tutela de direitos de natureza não real, as soluções apontadas pelos preceitos seriam inadequadas. Só através de uma “*descharacterização da sua justificação axiológica*” poderiam servir os interesses do ambiente” - cfr. JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade... cit.*, p. 33.

<sup>175</sup> Na opinião de PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, o critério da possibilidade de afetação não poderá deixar de ser temperado por uma proximidade necessária, sob pena da lei ficar sem conteúdo - vide PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código... cit.*, p. 178.

*contiguidade ou proximidade geográfica*<sup>176</sup>. Só assim se poderá adotar uma interpretação ambientalmente amigável<sup>177</sup>.

Como é bom de ver, os requisitos são muitos e apertados o que leva à sua aplicação muito restrita e limitada. Se, por um lado, haverá situações que se prendem com os bens ambientais que escapam a esta tutela (por não estarem em jogo titulares de direitos de propriedade), por outro poderá haver casos em que se regulará as relações de vizinhança, mas que apenas estarão em causa direitos como o direito à integridade física, ou à saúde, e não a tutela de bens ambientais em sentido estrito<sup>178</sup>.

As adaptações que fizéssemos, além de um pouco *artificiais*, não seriam, ainda assim, suficientes para se reconhecer, no âmbito dos preceitos invocados, uma verdadeira preocupação ambiental. Do que se trata é de uma tutela do direito de propriedade e de direitos de personalidade, que, eventualmente e de forma incidental<sup>179</sup> (diríamos *accidental*), poderão contribuir para uma tutela ambiental.

## 1.2. A tutela oferecida pela responsabilidade civil

### 1.2.1. O artigo 483.º do CC

Agora importa deixar um apontamento quanto à prestabilidade do mecanismo da responsabilidade civil, questão que já mereceu por parte da doutrina uma grande reflexão.

A responsabilidade civil, como fonte de obrigações, é tratada pelo Código Civil como resultante da violação de uma obrigação contratual (responsabilidade civil

---

<sup>176</sup> JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade... cit.*, p. 31 e J. J. GOMES CANOTILHO, “Acórdão Tribunal Administrativo, Acórdão 28 de setembro de 1989 – Anotação”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3813, Ano 124, 1991-1992, p. 363.

<sup>177</sup> Recordando o *princípio da interpretação mais amigável do ambiente* sugerida por J. J. GOMES CANOTILHO em J. J. GOMES CANOTILHO, “Ambiente (Proteção do)... *cit.*, p. 45.

<sup>178</sup> Veja-se, a título de exemplo, a decisão do Supremo Tribunal de Justiça de 22-09-2005, Processo n.º 04B4264, disponível em <http://www.dgsi.pt>, onde se admite que a tutela ambiental é absolutamente marginal no âmbito das relações de vizinhança: “[v]ista a lei civil, o direito de oposição, face à emissão de cheiros e ruídos, subsiste, mesmo que o nível sonoro dos últimos seja inferior ao legal, não podendo, conseqüentemente, ser considerada como agressão ambiental, e a actividade daqueles geradora tenha sido, pela competente autoridade administrativa, autorizada, sempre que impliquem ofensa de direitos de personalidade e (ou) consubstanciem violação das relações de vizinhança”.

<sup>179</sup> JOSÉ MANUEL PUREZA, “Tribunais... *cit.*, pp. 17 ss..

*contratual*) e como resultante da “violação de deveres *gerais* de abstenção, omissão ou não ingerência, correspondentes aos direitos absolutos”<sup>180</sup> (responsabilidade *extracontratual*). Apenas nos importa esta última, que encontra consagração no artigo 483.º do CC.

No entanto, antes de abordarmos os pressupostos da sua aplicação para uma tutela ambiental, importa recordar que este mecanismo não deve ser considerado como o ideal. Como vimos, a tutela civil é essencialmente reativa e, se o é, é, essencialmente, pela consagração do mecanismo da responsabilidade civil. Espera-se pela ocorrência do dano para intervir. Ora, no âmbito da tutela de bens finitos, não suscetíveis de apropriação e que requerem por parte de todos os cidadãos a maior proteção, o mecanismo da responsabilidade civil deve ser utilizado em último recurso, quando a tutela ambiental preventiva não tiver ocorrido, ou não tiver surtido os seus efeitos. Todavia, ainda que se coloque maior ênfase na tutela preventiva, é inevitável que ocorram danos aos bens ambientais e, neste caso, a responsabilidade civil<sup>181</sup> é o instrumento adequado para “emendar o mal feito”.

Mas ainda antes de partirmos para a análise do mecanismo propriamente dito, queremos deixar claro um aspeto estruturante. Como temos afirmado, a tutela ambiental prende-se, *maxime*, com a proteção dos recursos biológicos, físicos, químicos, fauna e flora enquanto bens jurídicos exterior ao ser humano. Não deve ser uma tutela direcionada para o Homem, mas para a proteção desses bens. Desta feita, é, em nosso entender, *viciada* a enunciação da temática relativa à responsabilidade civil quando destinada à ressarcibilidade de danos individuais. Preferimos que a sua abordagem seja, ao invés, a título incidental, isto é, o mecanismo da responsabilidade, quando pensado para a tutela ambiental, deve ser perspectivado como instrumento para a tutela de bens ambientais, ainda que, a conduta lesiva ponha em causa determinados bens individuais (como a vida, a saúde, dos cidadãos). É inevitável que numa situação de lesão de bens ambientais haja simultaneamente determinados cidadãos que foram diretamente lesados no seu direito à vida, à saúde, à integridade física (lembre-se, a título de exemplo, o caso da catástrofe de Minamata em 1953, no Japão, em que uma doença provocada por

---

<sup>180</sup> JOÃO DE MATOS ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em Geral*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editor, 10.ª Edição, Revista e Atualizada, 2002, pp. 523-524.

<sup>181</sup> Recorde-se que a obrigação de reparar o dano ambiental está consagrada na Declaração do Rio de 1992 nos Princípios 10 e 13, nos quais se estabelece que os Estados devem assegurar mecanismos de compensação e de reparação de danos, criando legislação nacional relativa à responsabilidade e indemnização das vítimas de poluição e outros danos ambientais.

derrame de mercúrio na água, envenenou peixes que vieram a causar envenenamento das pessoas que os consumiram). Mas nestas *refrações* individuais não está em causa a lesão de bens ambientais<sup>182</sup>, mas de direitos de personalidade<sup>183</sup>. Assim, a responsabilidade civil para a tutela ambiental deve cindir-se, exclusivamente, à tutela dos danos a que a doutrina chama de danos ecológicos. Estes, segundo CARLA AMADO GOMES, “reveste[m] contornos que o[s] tornam diverso[s] do dano pessoal: ao nível do nexo de imputação; em extensão; em cálculo do prejuízo, quer por relação com o ecossistema, quer por relação com a utilidade que o homem dele retira; quanto aos limites de indemnizabilidade”<sup>184</sup>.

Quando se fala em responsabilidade civil, ecoam automaticamente na cabeça do jurista os conceitos de facto voluntário, ilicitude, culpa, dano e nexo de causalidade como elementos necessários para se fazer desencadear o mecanismo do artigo 483.º do CC. Ora, uma importação do mecanismo da responsabilidade civil para a tutela dos bens ambientais deve passar por uma adaptação desses conceitos.

É por demais evidente que tem que existir uma conduta, isto é, um facto que importe ao Direito, que seja suscetível de desencadear o funcionamento do mecanismo da responsabilidade civil.

---

<sup>182</sup> Daí que não se admita a divisão, a propósito da temática da responsabilidade civil, entre dano ambiental e dano ecológico (sendo os primeiros reconduzidos à lesão de bens jurídicos concretos, através de emissões particulares e os segundos às lesões causadas no sistema ecológico natural, sem que tenham sido violados direitos individuais) – cfr. LUÍS MENEZES LEITÃO, “A responsabilidade civil por danos causados ao ambiente”, in *Actas do Colóquio – A responsabilidade civil ambiental*, FDUL, 2009, p. 26, disponível em [http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp\\_ebook\\_responsabilidadecivilpordanoambiental\\_isbn2.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidadecivilpordanoambiental_isbn2.pdf), acedido em 01-07-2015. JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM distingue danos ambientais de danos ecológicos dizendo que: “[a] compreensão do dano ao ambiente como perturbação de um bem jurídico autónomo e unitário permite, desde logo, traçar – com base na ordenação axiológica do objecto da lesão – a distinção entre os danos provocados ao ambiente, enquanto bem jurídico [danos ecológicos] e os danos provocados às pessoas e aos bens pelas perturbações ambientais (danos ambientais, Umweltschäden, Milieuschäden)”. “Só no primeiro tipo o ambiente é – enquanto bem jurídico – o objecto do dano. Pelo contrário, nos danos ambientais o ambiente é, essencialmente o percurso causal do dano. Trata-se pois de danos indirectos causados por uma acção sobre o ambiente” – cfr. JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade... cit.*, p. 37. A classificação como “dano ambiental” às *refrações* incidentais no ser humano, causadas pela conduta lesiva dos bens ambientais, deve ser reconduzida à tutela dos direitos de personalidade e não à tutela de bens comunais, como é o ambiente (neste sentido, vide CARLA AMADO GOMES, “O *Direito ao Ambiente no Brasil... cit.*, p. 281, nota 24). Daí que seja *falso* apelidá-los de “danos ambientais”, quando na verdade são “danos no ser humano”. No mesmo sentido, TIAGO ANTUNES diz que, hoje em dia, os danos ambientais são danos ecológicos puros – cfr. TIAGO ANTUNES, “Da natureza jurídica da responsabilidade ambiental”, in *Actas do Colóquio – A responsabilidade civil ambiental*, FDUL, 2009, p. 26, disponível em [http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp\\_ebook\\_responsabilidadecivilpordanoambiental\\_isbn2.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidadecivilpordanoambiental_isbn2.pdf), acedido em 01-07-2015, p. 129.

<sup>183</sup> JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM fala da protecção do ambiente como “efeito boleia”, quando um proprietário vê a sua propriedade atingida por um produto tóxico e propõe uma acção para a efetivação da responsabilidade civil através da reposição das suas culturas (restauração natural). Nesta situação, cremos que não se trata de uma responsabilidade civil ambiental, pois o que se pretende é a protecção do direito de propriedade do particular, não estando em causa a destruição daqueles bens ambientais em concreto. Ainda que surta efeitos na tutela ambiental, trata-se de uma tutela apenas *indireta* dos bens ambientais, sendo por isso prestável apenas nos casos em que estes possam ser associados a bens materiais suscetíveis de integrarem o objeto de direitos subjetivos, pois estes é que merecem a protecção. Já os bens como o ar ou a vida selvagem nunca poderão beneficiar desse “efeito boleia” – cfr. JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade... cit.*, pp. 40 e ss.

<sup>184</sup> CARLA AMADO GOMES, “Constituição e Ambiente... *cit.*, p. 10.

Todavia, não basta um facto jurídico, mas antes terá que ser um facto jurídico ilícito. Ora, aqui encontramos a primeira dificuldade para a aplicação do artigo 483.º à tutela ambiental. A ilicitude concretiza-se na violação censurável de normas jurídicas, podendo materializar-se numa violação de um direito de outrem, ou na violação de uma norma de proteção de interesses alheios. Como vimos, não admitimos uma subjetivização e personificação do direito ao ambiente a não ser para efeitos tutelares e pedagógicos. Assim, a responsabilidade civil ambiental nunca poderá resultar de um facto ilícito por violador do direito ao ambiente de um cidadão, mas pela violação de normas de proteção de interesses difusos. Por exemplo, irá desencadear responsabilidade civil ambiental um ato de um particular que desrespeite os níveis máximos de químicos permitidos para escoar num rio. Neste caso, a ilicitude prende-se com o desrespeito da legislação que pretende acautelar os bens ambientais (ainda que também se vislumbrem outros bens jurídicos como a saúde pública). No entanto, muitos são os casos em que, independentemente de qualquer violação de normas, ocorrem danos ambientais. Há casos, em que os lesantes atacam os bens ambientais sem que exista qualquer legislação que regule ou até que proíba a atividade<sup>185</sup>. Com efeito, tais atos não devem passar ao lado, pelo que tem que ser afirmada uma responsabilidade por factos lícitos, que foge ao enquadramento do artigo 483.º do CC.

Quanto ao requisito da culpa, isto é, à suscetibilidade de se exercer, sobre um determinado particular, um juízo de censura, imputando-se-lhe determinada conduta lesiva, muitos são os casos que não são passíveis de se reconhecer uma *culpa* ou *mera culpa*. Repare-se que a maior parte das atividades poluidoras exercem-se ao abrigo de uma autorização administrativa que poderá, de certa forma, atenuar o grau de culpa, conduzindo para uma mera negligência ou até para a dificuldade de se provar um mero índice de censura. No entanto, LUÍS MENEZES LEITÃO ultrapassa esta situação, admitindo a maior prestabilidade do artigo 483.º CC, recordando a presunção de culpa existente no artigo 493.º, n.º 2 do CC<sup>186</sup>. Ainda assim, parece-nos que o facto desta presunção poder ser afastada, uma vez demonstrado que foram tomadas todas as providências exigidas pelas circunstâncias com o fim de prevenir os danos, não prima a tutela dos bens ambientais, por facilmente o poluidor se poder escudar nessas providências, ficando os bens ambientais sem reparação. Desta feita, para uma tutela

---

<sup>185</sup> ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, “Tutela do... *cit.* p. 389.

<sup>186</sup> LUÍS MENEZES LEITÃO, “A responsabilidade... *cit.*, p. 26.

ambiental mais cabal, é necessário libertarmo-nos deste requisito da culpa, admitindo-se a responsabilidade pelo risco<sup>187</sup>.

Quanto ao dano, já referimos *supra* que apenas admitimos como elemento que deva desencadear o mecanismo de responsabilidade civil ambiental aquele que tenha repercussões nos bens ambientais<sup>188</sup>. Com isto referimo-nos aos casos em que seja perturbado o equilíbrio ecológico de um habitat ou ecossistema, ou aos que se materializem num ataque contra uma determinada espécie, contra a qualidade do ar, contra a variedade de espécies marítimas, terrestres, etc. Não deverá, ao invés, ser considerado como um dano relacionado com o ser humano<sup>189</sup>. Ora, o mecanismo do artigo 483.º do CC parece abranger, em regra, os danos individuais, por falar em obrigação de indemnizar “o lesado”. Todavia, no caso de dano ecológico não é possível reconduzi-lo a um lesado em concreto, pelo que CUNHAL SENDIM conclui pela imprestabilidade do mecanismo da responsabilidade extracontratual para o caso de danos coletivos públicos. Pois, ainda que se admitisse, por interpretação, a inclusão dos danos coletivos no preceito, colocar-se-iam problemas relativos à legitimidade e legalidade decorrentes da natureza coletiva do bem afetado<sup>190</sup>.

Por último, em relação ao nexo de causalidade, importa verificar que a doutrina mais moderna tem defendido a aplicação de um critério relacionado com “o escopo da norma violada, imputando ao agente por intermédio da *conditio sine qua non* os danos correspondentes às posições que são garantidas pelas normas violadas”<sup>191</sup>. Acontece que mesmo esta nova doutrina é insuficiente para uma tutela ambiental satisfatória. A própria *conditio sine qua non* não é, muitas vezes, de fácil demonstração, pois a prova da causalidade é reconduzida a meros juízos estatísticos ou baseados em meras probabilidades. Aliás, muitas das vezes a conduta não é suscetível de ser imputada a um autor, mas a vários, o que LUÍS MENEZES LEITÃO apelida de “situações de causalidade alternativa”<sup>192</sup>. Nestes casos, não se consegue determinar se, de facto, todos

---

<sup>187</sup> JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade... cit.*, p. 39.

<sup>188</sup> Veja-se, a este propósito o que já foi objeto de reflexão na nota 159.

<sup>189</sup> Neste sentido, JOÃO MENEZES LEITÃO, “Instrumentos de... *cit.*”, p. 54 e CARLA AMADO GOMES, “*O Direito ao Ambiente no Brasil... cit.*”, p. 281.

<sup>190</sup> JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM recordou um caso no direito italiano em que se personificou a legitimidade no Estado (cfr. JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade... cit.*, p.43, nota 71). Todavia, entendemos que o Estado muitas vezes aparece como poluidor, não podendo ser simultaneamente lesante e beneficiário da indemnização. Assim, preferimos a sugestão da criação de um Fundo autónomo que deveria destinar as possíveis indemnizações em investidas concretas de proteção do ambiente (neste sentido, *vide* LUÍS MENEZES LEITÃO, “A responsabilidade... *cit.*”, p. 27).

<sup>191</sup> LUÍS MENEZES LEITÃO, “A responsabilidade... *cit.*”, p. 28.

<sup>192</sup> *Idem, ibidem.*

são responsáveis, e se sim, qual o grau de responsabilidade de cada um deles<sup>193</sup>. Todavia, para facilidade de construção de um juízo de imputação, não restará outra hipótese do que admitir *essas causalidades*, sendo que a primeira, ou seja, a causalidade estatística pode, no entender do Professor de Lisboa, fundamentar-se em presunções judiciais que o CC admite no artigo 351.º<sup>194</sup>. Já a causalidade alternativa atravessa algumas dificuldades de *iure conditio*, pois não encontra acolhimento em nenhuma disposição do CC. Assim, em relação ao nexo de causalidade, a adaptação do mecanismo do artigo 483.º do CC enfrenta os seguintes obstáculos: o facto do dano ser anónimo (por ser difícil determinar quem foi o responsável), acumulado (por muitas vezes ser reconduzido a mais do que uma atuação) e futuro não previsível (por se projetar nas gerações futuras)<sup>195</sup>.

Concluindo, o mecanismo da responsabilidade civil extracontratual previsto no artigo 483.º do CC não é adequado, para uma tutela dos bens ambientais, mas antes para a tutela de violações de direitos subjetivos, que decorrem de uma conduta lesiva dos danos ambientais.

#### 1.2.2. A Lei da Ação Popular e o Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho

Acresce que não podemos perspetivar a questão da responsabilidade civil, tendo por base, unicamente o artigo do CC.

A lei da ação popular (Lei n.º 83/95, de 31 de agosto) consagra nos seus artigos 22.º a 24.º a responsabilidade subjetiva (dependente de um juízo de censura) e objetiva (independente de um juízo de censura) para as situações de violação de interesses difusos, como é o caso do ambiente. No entanto, este diploma parece mais importante do que na realidade é. Continua, na linha do artigo 53.º, n.º 2 da CRP, a falar em “lesado”, quando, na tutela de bens ambientais insuscetíveis de refração individual, não faz sentido a atribuição de uma indemnização a uma pessoa individual. Nas palavras de CARLA AMADO GOMES, “[o] dano ambiental é um dano público, infligido a bens da comunidade, e não pode gerar, por isso qualquer direito à indemnização a favor de um

---

<sup>193</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>194</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>195</sup> JOÃO MENEZES LEITÃO, “Instrumentos de... *cit.*”, p. 53.

sujeito ou grupo de sujeitos”<sup>196</sup>. Este diploma, para ser totalmente adequado à tutela do ambiente, devia, outrossim, prever um Fundo, enquanto património autónomo, como legitimado para a receção de uma indemnização.

Mais atenção merece o regime estabelecido em 2008. Foi através do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho, que o legislador português transpôs para Portugal a Diretiva 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, que aprovou o regime relativo à responsabilidade civil por danos ambientais. Deu-se um grande passo na tutela ambiental com a ajuda do direito da União Europeia, pois a Diretiva aprofundou determinados conceitos, estabelecendo um *sistema sui generis* de responsabilidade<sup>197</sup>.

O presente diploma, nos termos do artigo 2.º, “aplica-se aos danos ambientais, bem como às ameaças iminentes desses danos, causados em resultado do exercício de uma qualquer actividade desenvolvida no âmbito de uma actividade económica, independentemente do seu carácter público ou privado, lucrativo ou não”, estabelecendo-se uma responsabilidade civil subjetiva e objetiva no Capítulo II.

Todavia, ao contrário da lei da ação popular, entendemos que este diploma demonstra uma maior sensibilização para o que deve ser uma responsabilidade civil por dano ambiental. De facto, quer no artigo 7.º, quer no artigo 8.º, utiliza-se a seguinte expressão: “ofender direitos ou interesses alheios por via da lesão de um componente ambiental”. Desta feita, separa-se o dano ambiental dos danos que eventualmente poderão surgir como consequência dessa conduta lesiva e que se sejam suscetíveis de refração individual<sup>198</sup>. Repare-se que, contrariamente à lei da ação popular, não se pretende tornar indemne o titular do interesse difuso violado (o ambiente), mas antes compensar a lesão que uma conduta lesiva dos componentes ambientais possa ter, por consequência e de forma incidental, em direitos subjetivos ou interesses de determinados cidadãos (como, por exemplo, o direito à integridade física). Deste modo, parece-nos que se separou, e bem, a responsabilidade civil por danos individuais da

---

<sup>196</sup> CARLA AMADO GOMES, “O Direito ao Ambiente no Brasil... cit., p. 281.

<sup>197</sup> Para uma análise mais atenta da Diretiva, vide CRISTINA ARAGÃO SEIA, “Novas normas de responsabilidade ambiental na União Europeia: implicações para a jurisprudência”, in *Lusitana: Revista de Ciência e Cultura, Série Direito*, n.º 1 e 2 e LUDWIG KRÄMER, “The Directive 2004/35 on environmental liability – useful?”, in *Actas do Colóquio – A responsabilidade civil ambiental*, FDUL, 2009, p. 42 e ss, disponível em [http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp\\_ebook\\_responsabilidadecivilpordanoambiental\\_isbn2.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidadecivilpordanoambiental_isbn2.pdf), acedido em 01-07-2015.

<sup>198</sup> O que se trata de uma criação do legislador português face à Diretiva que apenas se referia ao dano ecológico, dizendo o considerando 14 que «a presente directiva não é aplicável aos casos de danos pessoais, de danos à propriedade privada ou de prejuízo económico».

responsabilidade civil por danos ambientais que encontra guarida no Capítulo III (que apesar da sua epígrafe ser “Responsabilidade administrativa pela prevenção e reparação de danos ambientais”, também nela se inclui uma responsabilidade de *operadores* privados - artigo 11.º, n.º 1, alínea l) -, não sendo a Administração a única sujeita a este regime)<sup>199</sup>. Com efeito, consideramos que a responsabilidade por dano ao ambiente, em sentido próprio, apenas se encontra regulada neste capítulo<sup>200</sup>.

Ora, no que concerne à responsabilidade por danos ambientais, os artigos 12.º e 13.º do diploma preveem quer a responsabilidade subjetiva, quer a objetiva. Mas quais são os seus requisitos?

Em relação ao facto, importa referir que o diploma consagra, no Anexo III, um conjunto de atividades económicas em que a conduta lesiva se deve enquadrar para fazer desencadear o mecanismo da responsabilidade civil.

No que toca à ilicitude, é interessante verificar que não se faz referência nem à violação de direitos de outrem (pois esta encontra-se no âmbito do Capítulo II), nem à violação de normas. Desta feita, parece que a categoria da ilicitude é, pura e simplesmente, ignorada pelo legislador, não sendo por isso requisito para se desencadear o mecanismo da responsabilidade civil. Conclui-se, portanto, pela consagração da responsabilidade quer por factos lícitos, quer por factos ilícitos.

O dano é o requisito que mais merece a nossa atenção. Segundo o artigo 11.º, n.º 1, alínea e) do Decreto-Lei 147/2008, o conceito de dano ambiental abrange três grandes categorias: os danos causados às espécies e habitats naturais protegidos (ou danos à biodiversidade); os danos causados à água; e os danos causados ao solo<sup>201</sup>. O que nos leva à seguinte questão: e os danos causados à atmosfera? Ora, o considerando 4 da Diretiva responde dizendo que “os danos ambientais incluem igualmente os danos causados pela poluição atmosférica, na medida em que causem danos à água, ao solo, às

---

<sup>199</sup> Na opinião de TIAGO ANTUNES trata-se de uma responsabilidade ambiental bicéfala – cfr. TIAGO ANTUNES, “Da natureza... *cit.*, p. 127.

<sup>200</sup> Segundo CARLA AMADO GOMES, o Capítulo II deve ter-se por não escrito, por não se tratar de uma tutela de bens ambientais – cfr. CARLA AMADO GOMES, “De que falamos, quando falamos de dano ambiental?”, in *Actas do Colóquio – A responsabilidade civil ambiental*, FDUL, 2009, p. 26, disponível em [http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp\\_ebook\\_responsabilidadecivilpordanoambiental\\_isbn2.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidadecivilpordanoambiental_isbn2.pdf), acessado em 01-07-2015, p. 160.

<sup>201</sup> É pena que nesta componente apenas importe o dano ao solo na medida em que ponha em causa a saúde humana. É um pequeno traço de antropocentrismo que, na nossa opinião, é uma “pequena mancha” do diploma português que decorre da Diretiva comunitária.

espécies ou aos habitats naturais protegidos”. O que, consideramos, acompanhando TIAGO ANTUNES, que se trata de umas principais lacunas do diploma<sup>202</sup>.

Acresce que, e ainda quanto a este elemento, deve ocorrer um dano ambiental ou uma ameaça iminente para se gerar responsabilidade civil ambiental. Parece que o legislador quis forjar como mecanismo preventivo, um que é intrinsecamente reativo, ainda que à responsabilidade civil seja sempre possível reconhecer elementos preventivos pois, “se alguém for passível de ser responsabilizado por uma determinada conduta, tenderá – em princípio – a evitá-la”<sup>203</sup>. De facto, o legislador quis juntar “os dois mundos” conseguindo uma responsabilidade civil ambiental absolutamente *sui generis*<sup>204</sup>, em que a mera iminência do dano pode desencadear medidas de prevenção que constam do artigo 14.º do diploma, o que nos leva a concluir por uma responsabilidade civil absolutamente adaptada à complexidade inerente à tutela de bens ambientais.

Respondendo a alguns problemas que elencámos a propósito da análise do artigo 483.º do CC, o artigo 5.º deixa um importante critério para a materialização do critério do nexos de causalidade<sup>205</sup>.

Acontece que uma análise do Capítulo III não pode esquecer a importância que é dada à intervenção do Estado, nomeadamente através da Agência Portuguesa do Ambiente, quanto à fixação das medidas de prevenção a adotar pelo *operador*. Por este facto, a doutrina afirma que não está em causa apenas e só uma questão de responsabilidade do poluidor, pois também se “visa concretizar e operacionalizar a obrigação constitucional que o Estado tem de proteger o ambiente”<sup>206</sup>. TIAGO ANTUNES, considera que, ao contrário do que se passa com o Capítulo II, este regime mais não é do que “um regime de responsabilidade de natureza jurídico-pública – que impõe aos operadores, sob pena de contra-ordenações, um conjunto de deveres de prevenção e reparação de danos ambientais; que vincula os operadores a prevenirem e repararem os danos ambientais independentemente de estarem ou não obrigados a

---

<sup>202</sup> TIAGO ANTUNES, “Da natureza... *cit.*”, p. 130.

<sup>203</sup> *Idem*, p. 133.

<sup>204</sup> *Idem*, p. 137.

<sup>205</sup> LUÍS MENEZES LEITÃO critica a opção do legislador no artigo 4.º, n.º 2, por considerar que é “bastante injusta”, sendo preferível uma presunção com base na quota de mercado de cada lesante. No entanto, contrariamente a alguma doutrina, considera que o artigo 5.º oferece vantagens, como a de deixar uma ampla margem ao julgador para o estabelecimento de presunções judiciais de causalidade - *cf.* LUÍS MENEZES LEITÃO, “A responsabilidade... *cit.*”, pp. 40-41).

<sup>206</sup> TIAGO ANTUNES, “Da responsabilidade... *cit.*”, p. 141.

suportar os respectivos encargos; e que atribui às autoridades públicas um extenso leque de poderes para a determinação das medidas de prevenção e/ou reparação que, em cada caso, devem ser levadas a cabo (e até, eventualmente, para a sua execução a título subsidiário)”<sup>207</sup>.

Deste modo, urge concluir pela imprestabilidade do artigo 483.º do CC para uma responsabilidade civil ambiental, pela insuficiência da lei da ação popular e, por outro lado, pela enorme adequação do Capítulo III do Decreto-Lei n.º 147/2008. No entanto, é curioso verificar que o instrumento mais prestável é o único que contende com um regime jurídico-público, o que só prova a nossa conclusão de que a tutela civil não é uma tutela, por si só, satisfatória para a proteção dos bens ambientais.

## 2. A tutela administrativa do direito do ambiente – uma tutela substantiva quase satisfatória

Como direito público, o direito administrativo disciplina a atividade e a organização da Administração Pública, hoje entendida em sentido material, isto é, como o conjunto de entidades que, independentemente da sua natureza, “exerçam uma actividade típica dos serviços públicos (...) desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes”<sup>208</sup>. Interessa-lhe, não apenas aqueles entes que se encontram diretamente integrados na administração direta, indireta e autónoma, mas todos os agentes, ainda que revestidos de forma privada, que exerçam atividades reguladas por normas de direito administrativo, ou que atuem ao abrigo de poderes de autoridade, ou que prossigam o interesse público<sup>209</sup>.

Ora, a tutela dos bens ambientais, sendo estes bens não individuais, mas antes comunitários, deve ser entendida como um verdadeiro interesse da coletividade, interesse esse que não se basta com as meras investidas egoísticas de cada cidadão,

---

<sup>207</sup> *Idem*, p. 144.

<sup>208</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina, 3.ª Edição, 2010, pp. 36-37.

<sup>209</sup> Vide a redação do artigo 2.º, n.º 1 do Novo Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro.

requerendo, por parte dos poderes públicos, uma ampla intervenção. Com efeito, é a Administração Pública<sup>210</sup> que deve prosseguir esses interesses, procurando, mediante entidades organizadas, a sua máxima satisfação.

O artigo 9.º da CRP convoca o Estado para a defesa da natureza e do ambiente, para a preservação dos recursos naturais e para a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais. Ora, esta ampla consagração é vista por J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA como um enorme contributo para a afirmação do princípio do Estado de Direito Ambiental, impondo-se ao Estado uma tarefa de prossecução de políticas ecologicamente autossustentáveis, garantidoras e realizadoras de direitos ambientais<sup>211</sup>. Todavia, esta tarefa não decorre só do artigo 9.º da CRP, pois parte da doutrina considera que o artigo 66.º, n.º 2 configura um “direito fundamental organizatoriamente dependente, na medida em que para ele se tornar efectivo depende de uma dada organização, concretamente daquela constituída pela Administração Pública portuguesa”<sup>212</sup>.

Veja-se, a este propósito, que a NLBA concretiza esta incumbência constitucional, dizendo, no seu artigo 2.º, n.º 2, que cabe ao Estado “a realização da política de ambiente, tanto através da ação direta dos seus órgãos e agentes nos diversos níveis de decisão local, regional, nacional, europeia e internacional, como através da mobilização e da coordenação de todos os cidadãos e forças sociais, num processo participado e assente no pleno exercício da cidadania ambiental”. E essa política do ambiente, nos termos do n.º 1, “visa a efetivação dos direitos ambientais através da promoção do desenvolvimento sustentável, suportada na gestão adequada do ambiente, em particular dos ecossistemas e dos recursos naturais, contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade de baixo carbono e uma «economia verde», racional e eficiente na utilização dos recursos naturais, que assegure o bem-estar e a melhoria progressiva da qualidade de vida dos cidadãos”.

Com efeito, não é possível conceber o direito do ambiente sem um carácter eminentemente público que se prende com a política pública que a Constituição impõe à Administração. Importa, agora, analisar a importância de determinados instrumentos característicos do direito administrativo para a tutela ambiental.

---

<sup>210</sup> No sentido de que a Administração é o principal ator na preservação do ambiente, vide JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito e... cit.*, p. 52 e CARLA AMADO GOMES, “Ambiente (Direito do)... cit.”, p. 89.

<sup>211</sup> J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República... cit.*, p. 279.

<sup>212</sup> JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional... cit.*, p. 43.

## 2.1. O ato administrativo

O ato administrativo tem uma enorme importância na tutela dos bens ambientais, e o mesmo se diga do regime a ele inerente previsto no CPA. Vejamos a prestabilidade da figura central do direito administrativo.

O ato administrativo deve ser entendido, nos termos do artigo 148.º do CPA, como uma decisão emanada ao abrigo de poderes jurídico-administrativos, destinada a produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta. Ora, no âmbito do direito do ambiente, muitos são os casos em que a Administração atua mediante a emissão de um ato administrativo. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS elenca, exemplificadamente, um conjunto de atos com relevância ambiental, onde podemos distinguir atos de controlo ou fiscalização preventiva, declarações com efeitos jurídicos específicos (como o caso de atribuição a um determinado bem de um certo regime jurídico), proibições e atos administrativos de “estímulo”<sup>213</sup>.

Exigindo-se uma autorização para a prática de uma determinada atividade com impacto ambiental, a Administração antecipa eventuais agressões aos bens naturais, atribuindo o ato autorizativo, após uma ponderação de todos os interesses que mereçam proteção. Veja-se a importância que reveste o papel da Agência Portuguesa do Ambiente no âmbito do Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto, a propósito do regime de emissões industriais aplicável à prevenção e ao controlo integrados da poluição, no âmbito do Decreto-Lei n.º 38/2013, de 15 de março, quanto ao comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, em cooperação com as instituições europeias, ou no âmbito da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, quanto ao licenciamento da utilização dos recursos hídricos. O mesmo se diga quanto ao contributo dos municípios, no âmbito do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, quanto à classificação das áreas protegidas de âmbito local, pois a classificação de uma área protegida confere-lhe um estatuto legal de proteção adequado à manutenção da biodiversidade e dos serviços dos ecossistemas e do património geológico, evitando-se, desta feita, qualquer atentado contra os bens naturais que nela se circunscrevam. O ato administrativo funciona, como vemos, como um instrumento importantíssimo para uma tutela preventiva do ambiente.

---

<sup>213</sup> *Idem*, p. 53.

Como direito que depende da técnica e das ciências científicas, nomeadamente para a realização de juízos de prognose tendentes à previsão de potenciais danos ambientais decorrentes de determinadas atividades, não são raras as vezes em que o que não é lesivo hoje pode ser lesivo amanhã. O direito do ambiente relaciona-se com uma realidade em constante mutação, cujas circunstâncias fácticas alteram-se, criando aspetos vulneráveis que outrora não seriam. Não é, por isso, fácil a tarefa da Administração, pois poderá autorizar hoje uma atividade que mais tarde se mostrará lesiva do ambiente. Ora, o regime de revogação de ato administrativo previsto nos artigos 165.º e ss. do CPA não foi indiferente a essa complexidade e ao enorme grau de incerteza que caracteriza o direito do ambiente. Sendo a revogação, o ato administrativo que determina a cessação dos efeitos de outro ato, por razões de mérito, conveniência ou oportunidade, vários condicionalismos são criados para obstar a uma insegurança nas diversas situações jurídicas criadas pela emanção de um ato, principalmente quando dele resultem a constituição de direitos. Para o que aqui nos importa, o artigo 167.º, n.º 2, alínea c) do CPA prevê a possibilidade de revogação de atos administrativos, ainda que constitutivos de direitos, com fundamento “na superveniência de conhecimentos técnicos e científicos ou em alteração objetiva das circunstâncias de facto, em face das quais, num ou noutro caso, não poderiam ter sido praticados”. Deste modo, o legislador administrativo foi sensível às situações em que podem ocorrer mudanças mais ou menos relevantes para o interesse público, como as que ocorrem no domínio ambiental. Para o que aqui nos importa, permite-se, *maxime*, a proteção dos bens naturais, ainda que isso implique uma revogação de uma situação jurídica criada pela Administração.

No que concerne ao seu regime de invalidades, se um ato administrativo colidir com o conteúdo essencial de um direito fundamental, será nulo, nos termos do artigo 161.º, n.º 2, alínea d) do CPA. Como vimos, o legislador constitucional consagrou no artigo 66.º da CRP um direito fundamental ao ambiente, pelo que dever-se-á ali enquadrar qualquer ato que, de certa forma, viole esse direito fundamental. A nulidade, invocável a todo o tempo, é a invalidade mais grave que poderá ferir um ato administrativo, pois o ato não produz qualquer efeito jurídico, ainda que não seja declarado como tal (artigo 162.º, n.º 1 do CPA). Este vício é invocável, declarável e cognoscível a todo o tempo (artigo 162.º, n.º 2 do CPA), sendo, deste modo, uma importante arma atribuída ao cidadão para se defender perante qualquer ato da

Administração que atente contra o direito fundamental de todos os cidadãos a um ambiente ecologicamente equilibrado.

Urge, então, concluir pela prestabilidade da figura do ato administrativo para exercer uma tutela preventiva dos bens ambientais, e ainda pela sensibilidade do regime das suas vicissitudes para uma máxima proteção do ambiente.

## 2.2. O procedimento administrativo

Ora, todos os atos administrativos de que falámos são resultado de um *iter*, de um percurso compositivo-decisório em que se ponderam todos os interesses, nomeadamente o ambiente. O procedimento administrativo, como conjunto de atos concatenados tendentes à emanação de um ato é um mecanismo de enorme prestabilidade para a tutela ambiental por se revelar essencialmente preventivo. Recordando as palavras de JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, “[u]m direito que pretende colocar o acento tónico na prevenção de atentados aos valores e interesses que defende terá de conceder atenção especial ao procedimento de tomada de decisões por forma a que se assegure que estas não vão ofender tais valores e interesses: se se pretende realmente evitar que ocorram atentados ao ambiente, mais do que desenvolver meios eficazes de tutela jurisdicional importa assegurar que os procedimentos relativos a actos (ou regulamentos, ou contratos) que possam produzir efeitos ambientais nocivos sejam realizados de forma “ambientalmente amiga”<sup>214</sup>. O procedimento administrativo é, no entender de J. J. GOMES CANOTILHO, como “*due process* para a tutela dos interesses ambientais”<sup>215</sup>.

Neste âmbito, reveste-se de enorme importância quer o papel dos procedimentos administrativos especiais (como o da avaliação de impacte ambiental aprovada pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de agosto, e o regime de avaliação de planos e programas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho), quer o procedimento administrativo comum previsto no CPA. Se os primeiros foram criados com o objetivo de adotar as medidas mais eficazes e sustentáveis do ponto de vista

---

<sup>214</sup> *Idem*, p. 61.

<sup>215</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, “Procedimento Administrativo e Defesa do Ambiente”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3794, Ano 123, 1991, p. 134.

estrito ambiental, o segundo pelas suas características demonstra que é, por si só, bastante útil para uma tutela do meio natural<sup>216</sup>.

Veja-se a importância, desde logo, dos princípios gerais da atividade administrativa, previstos no Capítulo II da Parte I do CPA, nomeadamente do princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos (artigo 4.º do CPA), que vincula todos os órgãos da Administração Pública a prosseguir o ambiente, como interesse público, o princípio da justiça e da razoabilidade (artigo 8.º do CPA), que determina que a Administração Pública deve tomar decisões ambientalmente justas, legais e razoáveis, o princípio da participação e da colaboração com os particulares (artigo 12.º e 11.º do CPA, respetivamente), que obriga a Administração a informar os interessados e a garantir formas adequadas de participação no âmbito do procedimento, e o princípio da cooperação leal com a União Europeia (artigo 19.º do CPA), que determina o cumprimento escrupuloso das obrigações decorrentes do direito da União, direito este cada vez mais importante no âmbito da tutela ambiental.

No que toca aos sujeitos do procedimento administrativo, o artigo 65.º, n.º 1, alínea c) do CPA, considera as pessoas singulares e coletivas de direito privado, quando em defesa de interesses difusos como o ambiente (artigo 68.º, n.º 2 do CPA), como verdadeiros sujeitos da relação jurídica procedimental. Aliás, reconhece-se a estes legitimidade para iniciar um procedimento ou para nele se constituírem como interessados, quando estiver em causa a proteção de interesses difusos perante ações ou omissões da Administração que sejam “passíveis de causar prejuízos relevantes não individualizados” (artigo 68.º, n.º 2 do CPA e 4.º a 11.º da Lei 83/95, de 31 de agosto). Trata-se, portanto, de uma “*participação dos interessados numa perspectiva objectiva e não subjectiva*”<sup>217</sup>. Ora, este estado de interessado no procedimento confere, nomeadamente, o direito a ser informado pelo responsável pelo procedimento, sempre que o requeira (artigo 82.º do CPA, como corolário do artigo 268.º, n.º 1 da CRP), o

---

<sup>216</sup> No entender de J. J. GOMES CANOTILHO, o direito do ambiente determina novas concepções na dogmática do procedimento administrativo. “Os procedimentos ambientalmente relevantes aproximam os procedimentos de tipo autorizativo dos procedimentos de plano, reconhecendo-lhes três marcas distintivas: abertura e intensificações participativa, efeitos de preclusão e efeitos de concentração. Mas não só isso: os procedimentos de licenciamento são agora procedimentos administrativos rasgadamente gradativos em que as *decisões provisórias* e as *autorizações parciais* permitem às autoridades as aquisições tendentes a reduzir a sua margem de incerteza e a reforçar através da provisoriedade, a bondade do juízo definitivo plasmado no acto de autorização” – cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, “Juridicização da Ecologia ou Ecologização do Direito”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 4, dezembro de 1995, p. 78.

<sup>217</sup> LUÍS S. CABRAL DE MONCADA, *A relação... cit.*, p. 789.

direito à consulta do procedimento e à passagem de certidões (artigo 83.º do CPA) e o direito de audiência prévia (artigo 121.º do CPA)<sup>218</sup>. Desta forma afirmam-se dois princípios base do direito do ambiente: o princípio da participação e o princípio da informação.

No que toca ao princípio da participação, veja-se que num procedimento tendente à emanação de um ato com impacte ambiental, a possibilidade de participação de todos os interessados, nomeadamente na audiência prévia, permite, por parte da Administração, um “abrir de olhos” para interesses que, de outra forma, lhe podiam escapar<sup>219</sup>. Com todos os interesses em jogo, poder-se-á, mais facilmente, evitar uma solução que produza efeitos nocivos no ambiente<sup>220</sup>. Nas palavras de JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, “uma responsabilidade comum passa necessariamente por uma participação também comum na tomada de decisões permitindo simultaneamente o seu “controlo social” (público)”<sup>221</sup>. Só desta forma se consegue uma ampla atitude conjunta em prol da tutela de bens que a todos dizem respeito e perante os quais somos verdadeiros *tutores*<sup>222</sup>.

Já quanto ao princípio da informação, diga-se que a recente importância dada a este princípio teve origem na convenção de Aarhus, de 25 de junho de 1998, cuja ratificação por Portugal ocorreu em 2003, através do Decreto do Presidente da República n.º 9/2003, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 11 /2003, de 25 de fevereiro. Transpondo a Diretiva n.º 2003/4/CE, do Parlamento e do Conselho, de 28 de janeiro, a Lei n.º 19/2006, de 12 de junho, regulou em Portugal o acesso à informação sobre ambiente. Este diploma surge como garantia de uma cidadania ambiental, que é, hoje, um dos objetivos a que a política de ambiente

---

<sup>218</sup> Note-se que a fase da audiência prévia apenas pode ser dispensada nos casos previstos no artigo 124.º do CPA, devendo os motivos da dispensa ser indicados na decisão final (cfr. n.º 2 do artigo 124.º do CPA), garantindo-se assim o seu controlo. Fora dos casos em que pode haver lugar a dispensa, a audiência prévia é obrigatória. Neste caso a sua preterição constitui um vício de forma, por preterição de formalidade essencial cuja consequência jurídica é a anulabilidade (cfr. artigo 163.º, n.º 1 do CPA).

<sup>219</sup> “De facto, o princípio da participação dos cidadãos na formação das decisões administrativas, em especial quando tais decisões afetem bens de fruição colectiva, como o ambiente, é, juntamente com a submissão da Administração ao Direito, uma garantia de justiça material do caso concreto” – SANDRA PEREIRA, “Ponte, Aves... *cit.*, p. 152.

<sup>220</sup> JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito e... cit.*, p. 61.

<sup>221</sup> JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional... cit.*, p. 62. Segundo o entendimento de LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, “[a] procedimentalização da tutela do interesse difuso ambiental deverá, em suma, significar, no momento de ordenar a aquisição, a ponderação e a hierarquização dos interesses coenvolvidos, uma tutela directa e teleológica, ontologicamente prevalecte sobre outros interesses-direitos em conflito” – cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, “O direito do... *cit.*, p. 44.

<sup>222</sup> No entender de LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, “a tutela dos interesses difusos à luz da Constituição passa pela realização do direito à participação procedimental e processual”. “[O] procedimento deve ser não só a antecâmara da tutela do interesse difuso do ambiente, mas também o lugar de aquisição da sua própria legitimação, para efeitos de recurso aos meios contenciosos de tutela administrativa” – cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, “Colocação Institucional, Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos e “Acção Popular de Massas””, in *Textos de Ambiente*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 1994, pp. 100-103.

deve obedecer, nos termos do artigo 2.º da NLBA. Sem uma sociedade informada e sem uma Administração aberta e transparente (artigo 14.º, n.º 1 e 17.º do CPA), não se poderá consolidar uma comunidade com uma verdadeira consciência e atitude ambiental.

### 2.3. As contraordenações ambientais

Ainda que consideremos que não se trata de verdadeiro direito administrativo<sup>223</sup>, cumpre-nos um pequeno apontamento sobre o papel das contraordenações ambientais na tutela do ambiente.

A Administração, norteadada pelo “princípio de proibição sob reserva de permissão, a fim de evitar impactos intoleráveis que possam redundar em danos ecológicos”<sup>224</sup>, atua, como vimos, autorizando e regulando determinadas condutas. É cada vez maior o papel das autoridades públicas na tutela ambiental, sendo um reflexo do Estado essencialmente interventivo. Desta feita, é natural que surjam “mecanismos de *enforcement* das prescrições não cumpridas”<sup>225</sup>. O direito das contraordenações ambientais é o responsável por esta tarefa, oferecendo uma tutela preventiva, sancionadora e reparadora dos danos ambientais.

Quanto à primeira virtualidade, a simples previsão de determinadas condutas suscetíveis de integrar a prática de um ilícito de mera ordenação social, quer seja através de cláusulas gerais, quer seja através da prescrição de todos os elementos integradores

---

<sup>223</sup> Pois, e na linha dos ensinamentos de LEONES DANTAS, o direito das contraordenações nasceu para “dotar a administração pública de um instrumento sancionatório que lhe permitisse reagir com eficácia às obstruções ao normal desempenho das suas actividades”, mas está intimamente conexionado com o direito penal, desde logo, pelo direito penal e direito processual penal serem de aplicação subsidiária e pela impugnação ser conhecida pelos tribunais comuns – cfr. ANTÓNIO LEONES DANTAS, O Direito das Contra-ordenações e o Ambiente, disponível em <http://siddamb.apambiente.pt/publico/documentoPublico.asp?documento=9281&versao=1>, acessado em 06-07-2015 e ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito das Contra-ordenações – Questões Gerais*, Braga, Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho, 2012, pp. 4 e ss. e no mesmo sentido *vide* MÁRIO FERREIRA MONTE, *Direito das Contra-ordenações*, Braga, Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho, 2011, pp. 23 e ss.. O Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 522/2008 (disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080522.html>, acessado em 06-07-2015), decidiu pela constitucionalidade da competência dos tribunais comuns para conhecimento das impugnações das coimas ambientais aplicadas pela Administração, dizendo: “[p]or fim, sendo inegável a natureza administrativa (no caso, em matéria ambiental) do processo de contra-ordenação e das situações jurídicas que lhe estão subjacentes, a verdade é que o processo contra-ordenacional, pelo menos na fase judicial, está gizado à imagem do processo penal (cfr. artigos 41.º e 59.º e s., maxime, 62.º e ss., do Regime Geral das Contra-ordenações, e o artigo 52.º da Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, que estabelece o regime aplicável às contraordenações ambientais)”.

<sup>224</sup> CARLA AMADO GOMES, “As contra-ordenações ambientais no quadro da Lei 50/2006, de 29 de agosto: Considerações gerais e observações tópicas”, p. 3, disponível em [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/cg\\_MA\\_15893.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/cg_MA_15893.pdf), acessado em 06-07-2015.

<sup>225</sup> *Idem, ibidem*.

do ilícito, basta para um efeito dissuasor por parte das pessoas singulares, ou coletivas, nem que não seja pelo mero receio de lhe virem a ser aplicadas coimas de valores consideravelmente elevados, no caso de incumprirem as normas ou diretivas impostas pela Administração (que podem atingir o valor máximo de 37 500€, no caso de pessoas singulares e de 2 500 000€ no caso de pessoas coletivas, nos termos do artigo 22.º da Lei Quadro das Contra-ordenações, Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto). Aliás, nem só as coimas os operadores devem temer, pois a Lei Quadro das Contra-ordenações prevê, no seu artigo 30.º, um vasto elenco de sanções acessórias graves (a título de exemplo, veja-se a sanção de encerramento de estabelecimento prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 30.º e a sanção de interdição do exercício de profissões ou atividades cujo exercício dependa de título público ou de autorização ou homologação de autoridade pública, prevista na alínea b) do mesmo artigo) que poderão ser aplicadas no caso de ter sido praticada uma contraordenação ambiental grave ou muito grave.

Acresce que esta faceta preventiva não termina na mera prevenção geral<sup>226</sup>, pois a tutela oferecida pelo ilícito de mera ordenação social (ao contrário da do direito penal), pode ser desencadeada, ainda que não tenha ocorrido dano ao bem ambiente, ou seja, pode ser acionada havendo um “mero incumprimento de deveres legais de protecção, prescindindo do dano”<sup>227</sup>.

Repare-se, ainda, que o procedimento de contraordenação pode iniciar-se com a aplicação de uma medida cautelar, nomeadamente quando houver o risco de perecimento dos bens ambientais até conclusão do procedimento. Nos termos do artigo 41.º da Lei Quadro das Contra-ordenações, poderá a autoridade administrativa, entre outras medidas, determinar a suspensão da laboração ou o encerramento preventivo, no todo ou em parte, da unidade poluidora. Com efeito, trata-se de mais um mecanismo de proteção preventiva dos bens ambientais facultado pela tutela contraordenacional.

Quanto à suscetibilidade de providenciar uma tutela sancionadora, facilmente se compreende no simples facto de se prever determinadas condutas como ilícitos de mera ordenação social, pois, uma vez praticadas, irão desencadear um procedimento que culminará na aplicação de uma sanção pecuniária, reprimindo o comportamento do agressor. Desta feita, o praticante do facto ilícito receberá uma censura do ordenamento jurídico, ainda que não seja tão grave como a resultante do juízo jurídico-penal.

---

<sup>226</sup> Que, por maioria de razão, é também providenciada pelo direito penal.

<sup>227</sup> CARLA AMADO GOMES, “As contra-ordenações... *cit.*”, p. 5

Por último, também é possível vislumbrar um excelente contributo para a prevenção e reparação dos danos resultantes das atividades lesivas. De facto, 50% do valor arrecadado pela aplicação de coimas tem como destino o Fundo de Intervenção Ambiental (criado pelo Decreto-Lei n.º 150/2008, de 30 de julho), cuja missão se prende com a tutela de danos ambientais que exijam uma intervenção rápida ou para cuja prevenção ou reparação não se encontrem vocacionados outros instrumentos públicos, reforçando com meios de financiamento próprios, a atuação de diversas entidades organicamente integradas no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

A título de conclusão, podemos então dizer que a atuação da Administração no âmbito do ilícito de mera ordenação social ambiental é absolutamente imprescindível para uma tutela ambiental que se quer eficiente e eficaz<sup>228</sup>.

### 3. Conclusões

Apesar de nem todas as questões relacionadas com o direito do ambiente serem reconduzíveis aos mecanismos do direito administrativo, pois poderão existir relações que lhe escapam, por não intervir a Administração, ou por não serem disciplinadas por normas administrativas, acompanhamos a maioria da doutrina<sup>229</sup>, defendendo que o direito administrativo é o ramo mais adequado para exercer uma tutela de um bem ambiente que é coletivo. Com o seu contributo, atinge-se uma tutela ampla, em tempo mais útil e verdadeiramente direcionada para a proteção dos bens naturais, não estando dependente de investidas individuais.

---

<sup>228</sup> Veja-se que o legislador no preâmbulo do Decreto-Lei 433/82, de 27 de outubro já perspectivava a prestabilidade do ilícito de mera ordenação social para a punição de determinadas matérias, como as relacionadas com o ambiente: “[t]ambém o novo Código Penal, ao optar por uma política equilibrada da descriminalização, deixa aberto um vasto campo ao direito de ordenação social naquelas áreas em que as condutas, apesar de socialmente intoleráveis, não atingem a dignidade penal. Mas são, sobretudo, as necessárias reformas em domínios como as práticas restritivas da concorrência, as infracções contra a economia nacional e o ambiente, bem como a protecção dos consumidores, que tornam o regime das contra-ordenações verdadeiramente imprescindível”.

<sup>229</sup> Nomeadamente, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional... cit.*, p. 31, MANUELA FLORES, “Tutela cível... cit.”, p. 209, INGO VON MÜNCH, “A protecção do... cit.”, p. 44, CARLA AMADO GOMES, “Ambiente (Direito do)... cit.”, pp. 88 ss., ANTÓNIO MATEOS RODRIGUEZ, “Arias, El Medio Ambiente en la Legislacion y Jurisprudencia Españolas”, in *Textos Ambiente e Consumo*, Volume II, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 1996, p. 171 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “O Novo Contencioso Administrativo em matéria de Ambiente”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 18/19, p. 118.

No entanto, acontece que, mesmo nos casos em que a Administração intervém mediante a emanção de um ato administrativo, a relação jurídica carente de tutela não é pura e simplesmente entre administrado e Administração. As relações jurídico-ambientais são cada vez mais complexas, contrapondo-se múltiplos titulares de várias posições jurídicas, gerando-se uma relação *multipolar*<sup>230</sup>. Por exemplo, a emissão de uma autorização para o exercício de uma determinada atividade, não convoca apenas os interesses da Administração e do beneficiário da autorização, mas também direitos de eventuais vizinhos, de trabalhadores, de empresas concorrentes ou interesses difusos que com ela poderão colidir. Ora, esta complexidade, característica de um ramo do direito essencialmente transversal<sup>231</sup>, determina a necessidade de intervenção de vários ramos do direito para a sua regulação<sup>232</sup>.

Citando VASCO PEREIRA DA SILVA, “a existência do “jardim comum” não impede que os diferentes condóminos tenham os seus próprios “canteiros de flores”, ou uma “área ajardinada privada”<sup>233</sup>, isto é, ainda que se afirme a autonomia científica<sup>234</sup> do direito do ambiente, a tutela ambiental não pode ser reconduzida a um ramo concreto, devendo haver contributos do direito civil, do direito administrativo, do direito penal, do direito constitucional e até do direito fiscal. É indispensável um “diálogo jurídico interdisciplinar”<sup>235</sup>, capaz de tutelar todas as vertentes jurídicas de um único litígio e que consiga a regulação de todas as *máscaras* que o direito do ambiente poderá assumir. Se, por um lado, importará punir, por outro, importará reparar, ou atribuir um benefício fiscal, ou emitir uma autorização, ou proibir uma determinada conduta.

Deste modo, só podemos considerar que o direito do ambiente, como “direito de várias caras”, requer uma tutela necessariamente *híbrida*.

---

<sup>230</sup> Para JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS são características de uma relação multipolar ou poligonal o facto de surgirem como consequência de legislação “com formulação ténue e pouco detalhada, que abrem margem de discricionabilidade decisória”, o facto de envolverem “situações complexas bem como riscos complexos”, a sua “relação estreita com conhecimentos técnico-científicos e com elementos de prognose” e a existência de “vários interesses públicos e privados nos diversos pólos da relação” – cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional... cit.*, p. 58.

<sup>231</sup> CARLA AMADO GOMES prefere apelidar de “interdisciplinaridade” do direito do ambiente – cfr. CARLA AMADO GOMES, “Ambiente (Direito do)... *cit.*, p. 89.

<sup>232</sup> Segundo CAPPELLETI, os direitos metaindividuais “pertencem ao mesmo tempo, a todos e a ninguém (...) entre público e privado há um profundo abismo, uma mighty cleavage (...). A *summa divisio* aparece irreparavelmente superada diante da realidade social de nossa época, que é infinitamente mais complexa, mais articulada, mais sofisticada do que aquela simplista dicotomia tradicional.” – cfr. CAPPELLETI, *apud* AA. VV., “Instrumentos... *cit.*, p. 160.

<sup>233</sup> VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde... cit.*, p. 53

<sup>234</sup> Neste sentido, CARLA AMADO GOMES, “Ambiente (Direito do)... *cit.*, p. 87. Em sentido contrário J. J. GOMES CANOTILHO, “Juridicização... *cit.*, p. 76 e VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde... cit.*, p. 56.

<sup>235</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, “Juridicização... *cit.*, p. 76.



## PARTE II

### I – A TUTELA JURISDICIONAL AMBIENTAL

#### 1. Nota prévia

Quando falamos em tutela jurisdicional ambiental, pretendemos abordar, principalmente, a questão da competência dos tribunais para o conhecimento de litígios ambientais. Ora, antes de nos debruçarmos sobre essa temática central da nossa PARTE II, cumpre-nos delinear determinados aspetos prévios para a sua melhor compreensão.

Nos termos do artigo 202.º da CRP, a função jurisdicional consiste na administração da justiça em nome do povo, isto é, na defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, dirimindo-se os conflitos de interesses públicos e privados. São os tribunais os órgãos incumbidos desta missão, sendo portanto os responsáveis pela “contrapartida que o Estado oferece pela proibição da autotutela”<sup>236</sup>, para a concreta realização do direito lesado ou ameaçado de lesão<sup>237</sup>.

Com efeito, a Jurisdição deve ser entendida num sentido orgânico e funcional, isto é, enquanto conjunto unitário de órgãos (os tribunais), aos quais é atribuída a função pública soberana de administrar a justiça. O Poder Judicial deve ser visto de forma una e indivisível. Concordamos com WLADIMIR BRITO, defendendo que “o Poder Judicial permanece intacto e indivisível, e é ele, enquanto unidade, que o Tribunal exerce integralmente”<sup>238</sup>, ainda que, segundo uma organização pré-determinada, exerça essa função sobre um concreto território e sobre uma concreta matéria. A esta delimitação específica chamamos competência.

Não seguimos a doutrina que considera a competência como uma “repartição”<sup>239</sup> ou parcialização do poder soberano de julgar. Entendemos, ao invés, que a competência

---

<sup>236</sup> WLADIMIR BRITO, *Teoria Geral do Processo*, Parte 1, Braga, Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho, 2012, p. 40.

<sup>237</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>238</sup> *Idem*, pp. 161-163.

<sup>239</sup> Segundo ANTÓNIO MONTALVÃO MACHADO e PAULO PIMENTA, “embora todos os tribunais exerçam, genericamente a função jurisdicional, cada um deles detém uma fracção própria dessa jurisdição, ou seja, cada um deles tem a sua própria competência” – cfr. ANTÓNIO MONTALVÃO MACHADO e PAULO PIMENTA, *O Novo Processo Civil*, Coimbra, Almedina, 12.ª Edição, 2010, p. 89.

corresponde a uma “estrutura orgânica” em que se inscreve o poder judicial, concretizando-se no âmbito territorial, material e patrimonial em que cada tribunal pode exercer, de forma plena e exclusiva, a Jurisdição. Acompanhando os ensinamentos do ilustre Professor da Universidade do Minho, afirmamos que a competência deve ser perspectivada como “o conjunto complexo de regras determinadas da limitação material, territorial, patrimonial, hierárquica do exercício do poder por cada órgão do Poder Judicial, ou, noutra perspectiva, como um conjunto complexo de regras que atribuem a cada órgão do Poder Judicial – Tribunal – a faculdade de exercer, numa dada circunscrição territorial, o poder soberano de julgar, de que é titular, para conhecer litígios classificados com base em critérios legais predeterminados”<sup>240</sup>.

Incumbe à organização judiciária a determinação da estrutura do Poder Judicial, estabelecendo os critérios de ordenação dos vários tribunais<sup>241</sup>. É por ela definida a competência de cada tribunal, isto é, é determinada a parcela do território e a parcela de litígios que deverão ser, por cada órgão, exclusivamente conhecidos. Os critérios adotados pelo legislador poderão ser de índole material, territorial ou patrimonial<sup>242</sup>. No âmbito desta PARTE II, importar-nos-á apenas a competência material, ou seja, a competência abstrata<sup>243</sup> em razão do objeto do processo.

Posto isto, colocamos a seguinte questão: os litígios ambientais deverão ser tutelados pela ordem jurisdicional comum ou pela ordem jurisdicional administrativa? Para fornecermos a resposta temos que nos debruçar, previamente, sobre a natureza jurídica do litígio ambiental.

---

<sup>240</sup> WLADIMIR BRITO, *Teoria Geral... cit.*, pp. 163-164.

<sup>241</sup> WLADIMIR BRITO, “Organização e gestão dos tribunais”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 95, setembro/outubro de 2012, pp. 14-15.

<sup>242</sup> *Idem*, p. 15.

<sup>243</sup> ANTÓNIO MONTALVÃO MACHADO e PAULO PIMENTA distinguem entre competência abstrata e competência concreta. A primeira corresponde à determinação das “ações que, em bloco, são da competência de certas espécies de tribunais”, a segunda prende-se com “o poder de julgar uma certa e determinada causa” – cfr. ANTÓNIO MONTALVÃO MACHADO e PAULO PIMENTA, *O Novo... cit.*, p. 89.

## 2. O litígio jurídico-ambiental

O litígio, como conflito de interesses transvasado para o processo judicial, concretizando-se numa pretensão e numa resistência<sup>244</sup>, pressupõe uma relação jurídica material. No caso do contencioso ambiental, um litígio tem que surgir, necessariamente, de uma relação jurídica que se prenda com o bem ambiente. Mas quais são as características de um litígio jurídico-ambiental?

Já concluímos, no ponto 3. do Capítulo II da PARTE I, pela maior adequação do direito administrativo para tutelar as relações jurídicas ambientais, mas também dissemos que aquelas denotam um conjunto de características múltiplas, que convocam, as mais das vezes, a tutela civil. Ora, tendo presente esta tutela *híbrida* das relações ambientais, nem sempre é tarefa fácil enquadrá-las num ou noutro ramo do direito, com vista à inclusão na ordem jurisdicional comum ou administrativa.

Começemos pelos litígios eminentemente civis, passando pelos litígios administrativos e terminando nos litígios emergentes das *relações jurídicas poligonais*, que mais caracterizam a realidade jurídica ambiental.

### 2.1. O litígio ambiental civil

A doutrina identifica certas relações jurídicas que devem ser reconduzidas à tutela operada pelo direito civil. São os casos de reparação e cessação das agressões ao ambiente, no que respeita às atividades de um particular lesivas do direito de um outro particular a viver num ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado. Não estando em causa a violação de normas de direito administrativo quer porque a atividade lesiva não é objeto de regulação por quaisquer normas de direito administrativo, quer porque eventuais normas de direito administrativo aplicáveis ao

---

<sup>244</sup> WLADIMIR BRITO, *Teoria Geral... cit.*, pp. 6-9.

caso não se direcionam à proteção da esfera do lesado<sup>245</sup>, os conflitos emergentes configuram típicas relações eminentemente civis.

Veja-se que MÁRIO AROSO DE ALMEIDA vai mais longe, dizendo que ainda que a atividade lesiva do particular tenha sido autorizada regularmente pela Administração, existindo dano na esfera jurídica de outro particular, deve ser convocado o direito civil para tutelar este conflito e não o direito administrativo<sup>246</sup>. Aliás, o autor continua, dizendo que, mesmo no caso das atividades privadas violarem normas de direito administrativo de proteção do ambiente dirigidas a prevenir lesões ambientais, violando direitos subjetivos de terceiros, como a integridade física ou a propriedade deve ser o direito civil a regular estes conflitos, figurando-os como verdadeiros litígios civis<sup>247</sup>.

Ora, todos os exemplos propostos pela doutrina são reconduzíveis à tutela de direitos de personalidade dos terceiros lesados, utilizando-se o mecanismo da responsabilidade civil e as ações inibitórias típicas das relações de vizinhança. Mas que papel desempenha a tutela dos bens ambientais nestes litígios? São de facto litígios ambientais, ou litígios em que se discutem direitos como o direito à vida, à integridade física ou propriedade, eminentemente pessoais que escapam ao direito do ambiente que se pretende autónomo e distinto desses direitos subjetivos?

Vejam-se os exemplos propostos pela doutrina: “uma empresa de produtos químicos provoca a infiltração de cádmio na propriedade vizinha diminuindo sensivelmente a aptidão agrícola dos solos”; “os automóveis que circulam na Rua da Sofia provocam poluição impondo aos transeuntes a respiração de doses excessivas de dióxido de carbono”; “a morte de um bosque privado e a provocação de uma doença «pseudo Krupp» através de agentes ainda não rigorosamente determinados”<sup>248</sup>; “[a]dmitta-se ainda que da instalação e exploração desta indústria resultam lesões para o

---

<sup>245</sup> MARIA JOANA FÉRIA COLAÇO, “A Tutela Jurisdicional do Ambiente”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 27/28, janeiro/dezembro de 2007, p. 124.

<sup>246</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “O novo... *cit.*”, p. 120.

<sup>247</sup> *Idem*, pp. 122-123. No mesmo sentido, *vide* MARIA JOANA FÉRIA COLAÇO, “A Tutela... *cit.*”, pp. 124-125 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Jurisdicional em Matéria Ambiental”, in *Estudos de Direito do Ambiente*, Porto, Publicações Universidade Católica, 2003, p. 83.

<sup>248</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, “Actos Autorizativos Jurídico-públicos e Responsabilidade por danos ambientais”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume LXIX, Coimbra, 1993, p. 11.

direito ao ambiente e qualidade de vida de um terceiro que habita nas imediações daquela indústria, numa das construções isoladas aí existentes”<sup>249</sup>.

A relação destes terceiros afetados com o lesante, uma vez tutelada por direitos de personalidade, convoca necessariamente o direito civil. Não restam dúvidas. No entanto, não admitimos que este tipo de conflitos sejam conflitos eminentemente ambientais. São conflitos em que apenas, indiretamente, o bem ambiental irá ser tutelado. Apenas será salvaguardado na medida em que se protejam os direitos de personalidade invocados.

Assim, ainda que se admita que sejam conflitos com uma ínfima repercussão ambiental, porque ganhando o particular afetado, ganha o bem ambiente, não serão conflitos em que o bem ambiente esteja *diretamente* a ser tutelado, e daí que consideremos que não sejam litígios tipicamente ambientais. Estes contendem com o bem ambiental propriamente dito e não com direitos subjetivos e de personalidade.

Consideramos, portanto, e a título de conclusão, que o litígio ambiental civil terá que colocar em oposição o bem ambiental de um lado, e uma atuação de um particular, ou uma entidade administrativa atuando como um particular, do outro, sem que hajam normas de direito administrativo violadas.

## 2.2. O litígio ambiental administrativo

A grande maioria dos litígios ambientais são litígios jurídico-administrativos, pois a maior parte das vezes estão em causa violações de normas de direito administrativo, ou atuações lesivas operadas por autoridades administrativas. Estas poderão materializar-se em operações materiais ou, então, na adoção de atos jurídicos. A Administração, cada vez mais interventiva, mais possibilidades tem de tomar decisões que possam contender com o bem ambiente. Imagine-se um procedimento de avaliação de impacte ambiental em que a ponderação não foi realizada, a emissão de um ato autorizativo violador de disposições administrativas tendentes à proteção de um

---

<sup>249</sup> FILIPA URBANO CALVÃO, “Direito ao Ambiente e Tutela Processual das Relações de Vizinhança”, *Estudos de Direito do Ambiente*, Porto, Publicações Universidade Católica, 2003, p. 206.

habitat, o licenciamento de uma obra que se mostra um atentado contra um ecossistema ou a destruição de um espaço público verde para a construção de uma praça cimentada.

É, também, no entanto, com cautela que perspetivamos estes possíveis litígios como verdadeiros litígios ambientais. Apenas e só quando estiver em causa o interesse ambiental, enquanto bem ambiental de todos, é que será relevante para o direito do ambiente. O que se disse *supra* quanto aos direitos de personalidade, deve-se aqui recordar e transpor. Se um terceiro lesado impugnar uma atuação da administração por entender que determinado licenciamento contende com o seu direito à saúde, não se referindo em circunstância alguma ao impacte ambiental da atividade, não será um litígio puramente ambiental, ainda que no limite se consiga a proteção do meio ambiente.

Repara-se, no entanto, que a simples emissão de um ato administrativo pode não operar a *administrativização* do litígio. Casos há em que a emissão do ato administrativo pode não ser relevante no âmbito de uma relação em que apenas importa a conduta do beneficiário do ato e o reflexo no meio ambiente<sup>250</sup>.

Como vemos, as relações ambientais não são facilmente “partidas” em litígios civis e litígios administrativos, pelo que não podemos deixar de explanar a complexidade das *relações poligonais*.

---

<sup>250</sup> Segundo CARLA AMADO GOMES, “[a] concretização da relação jurídica administrativa dá-se através do acto autorizativo e este, porque constitui expressão de um dever de protecção de um bem de interesse público, exerce uma força atractiva sobre todos os aspectos do litígio, salvo se a questão *sub judice* for independente da existência da autorização, ou porque *prévia* a ela – por exemplo, reivindicação da propriedade do terreno onde está instalada a fonte das emissões poluentes -, ou porque *alheia* a ela – por exemplo, a lesão não decorre directamente do funcionamento da instalação poluente. Assim, em regra e salvo demonstração da natureza puramente privada do litígio, a existência de um acto autorizativo *puxa* a resolução global do problema para a jurisdição administrativa, ainda que a questão principal (v.g. efectivação da responsabilidade de um privado por actividade exercida ao abrigo da autorização), tal como é delineada na petição inicial, não configure, pelo menos directamente, uma relação jurídica administrativa” – cfr. CARLA AMADO GOMES, “Da Justiça Administrativa: Brevíssima nota sobre a alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF”, in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, I Volume, Lisboa, AAFDL, 2008, pp. 256-257. Em sentido diferente vide MAFALDA CARMONA, *O Acto Administrativo conformador de Relações de Vizinhança*, Coimbra, Almedina, 2011, p. 381, onde a autora afirma: “[s]endo o acto administrativo relevante, pelo seu conteúdo, mas incapaz, pelas diversas razões apresentadas, de produzir efeitos jurídicos, custa igualmente equacionar a existência de uma relação jurídico-administrativa. Apenas nos casos em que efectivamente existe um efeito conformador das relações jurídicas entre privados é que se poderá afirmar que existe uma relação jurídico-administrativa poligonal”.

### 2.3. O litígio ambiental – as relações poligonais

Se, como vimos, poderão existir litígios que facilmente são caracterizados como litígios civis ou administrativos, outros surgem de relações verdadeiramente multipolares. São estas relações que mais caracterizam as relações ambientais e das quais poderão surgir litígios quer civis, quer administrativos. Debrucemo-nos agora sobre a caracterização das relações poligonais.

Casos há em que o legislador entendeu, por razões de interesse público, que o exercício de determinados direitos ou de determinadas faculdades, dependem da concessão de uma autorização por parte da Administração<sup>251</sup>. Assim, compreende-se que as agressões praticadas por particulares podem ser causadas por atividades previamente autorizadas e controladas pela Administração. Pensamos na hipótese do exercício de certa atividade poluidora ou na construção de certo edifício<sup>252</sup>.

Ora, o ato administrativo, além de regular uma situação individual e concreta, operando uma relação entre particular e Administração, também comporta certos efeitos que a doutrina apelida de “efeitos irradiantes”<sup>253</sup>, efeitos plurais, complexos<sup>254</sup> ou múltiplos<sup>255</sup>, chamando a atenção para as *relações jurídico-administrativas poligonais*<sup>256</sup>. Estabelecem-se, numa só situação fáctica, (e acompanhando a sistematização de GOMES CANOTILHO), pelo menos três efeitos perante três entidades diferentes: “o efeito do acto autorizativo em relação a outras autoridades”; “o efeito do acto autorizativo em relação ao particular que dele beneficia”; “efeito do acto autorizativo em relação a terceiro lesado por uma actividade autorizada ao particular”<sup>257</sup>. Todas estas posições são tituladas por sujeitos de direitos tutelados, muitas das vezes, por ramos diversos do direito. Eis a faceta camaleónica do direito do ambiente.

Para analisar esta questão amplamente aprofundada pela doutrina, tomam-se, maioritariamente, “as lentes” do terceiro vizinho lesado. Todavia, também o particular

---

<sup>251</sup> CARLA AMADO GOMES, “Da Justiça... *cit.*, p. 204.

<sup>252</sup> FILIPA URBANO CALVÃO, “Direito ao... *cit.*, pp. 203-204.

<sup>253</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, “Actos... *cit.*, p. 8.

<sup>254</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, “Acórdão... *cit.*, p. 364.

<sup>255</sup> *Idem, ibidem*, nota 9.

<sup>256</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>257</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, “Actos... *cit.*, p. 19.

beneficiário da autorização poderá contra a Administração dirigir pretensões, estabelecendo-se outros conflitos. Hoje já não reina, no âmbito da atividade autorizativa, o princípio da estabilidade, que deu lugar ao princípio da flexibilidade ou da instabilidade da licença ambiental<sup>258</sup>. Abrem-se as portas para a formulação de obrigações dinâmicas e duradouras dos operadores autorizados, para a aposição de cláusulas acessórias, para a exigência de renovação do ato, para o aumento das possibilidades de modificação administrativa e, no limite, para a sua revogação<sup>259</sup>. Ora, havendo “*dano de confiança*”, e acompanhando os ensinamentos de JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, a revogação substitutiva ou a revogação parcial com substituição poderá desencadear, por parte do particular beneficiário, pretensões contra a Administração<sup>260</sup>, em que se ponderará se, de facto, a Administração podia ou não ter revogado o ato autorizativo e, em última análise, se tal foi a decisão mais ambientalmente amiga. Neste caso, estamos perante um litígio administrativo.

Não obstante, é a relação terceiro lesado-lesante e terceiro lesado-Administração que mais atenção merece da nossa parte.

Em primeiro lugar, é necessário explicitar uma questão prévia, já brevemente afirmada nos dois pontos anteriores. Concordamos com GOMES CANOTILHO quando afirma que o conceito de terceiro lesado não pode ser visto como *terceiro vizinho*<sup>261</sup>. Tem que se ter em conta todos os cidadãos que, dentro da comunidade, sofram também sacrifícios em consequência daquela atividade privada<sup>262</sup>. No entanto, e afastando-nos do ilustre Professor de Coimbra, consideramos, como vimos, que o direito ao ambiente não é suscetível de sofrer refrações individuais, a não ser através de outros direitos de personalidade autónomos que nada se prendem com o objeto do direito sob análise. O que deve relevar, no âmbito do direito do ambiente, é unicamente o dano ecológico e, por isso, os terceiros lesados não devem ser perspetivados, em nosso entender, como sujeitos lesados no seu direito à vida, à saúde, à qualidade de vida ou à integridade física. Todavia, admitimos que esses direitos fundamentais devem ser verdadeiros princípios materiais impositivos que limitem o Estado a emitir atos autorizativos. Aliás,

---

<sup>258</sup> Veja-se, a título de exemplo, o Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, “Responsabilidade Ambiental”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 88, julho/agosto de 2011, pp.47-48.

<sup>259</sup> *Idem*, p. 47.

<sup>260</sup> JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS relembra que é “a própria comunidade que está a suportar a indemnização, por intermédio dos seus impostos, o que suscita ainda a questão de saber até onde estamos dispostos a ir, enquanto comunidade, na tutela do ambiente para as gerações que vivem hoje e para as mulheres e homens que virão depois de nós” – cfr. *idem*, p. 51.

<sup>261</sup> Recorde-se o que foi dito a este propósito no ponto 1.1. do Capítulo II da Parte I.

<sup>262</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, “Atos... *cit.*”, p. 43.

o Estado vinculado pelos direitos fundamentais (artigo 18.º da CRP) deve sempre, sob pena de corresponsabilidade, antes de emitir o ato autorizativo, ponderar a possível afetação desses direitos<sup>263</sup>. Só que no que toca ao direito do ambiente, enquanto ramo autónomo do direito, apenas o dano do equilíbrio ecológico, das espécies ou de um componente do meio ambiente, é relevante. Daí que, para nós, o terceiro vizinho de que se fala a este propósito, tem sempre que ser perspectivado como um todo, como toda a comunidade, sem limitações de proximidade ou de titularidade de direitos reais, que, através de mecanismos de alargamento de legitimidade, qualquer cidadão poderá, em nome dos bens ambientais, reivindicar a cessação ou a reparação da atividade lesiva. Com efeito, o conceito de terceiro vizinho deve ser entendido não no singular, mas sempre no plural, ou seja, como *terceiros vizinhos*<sup>264</sup> que agirão como *tutores* dos bens ambientais.

Em segundo lugar e para se analisar a vertente terceiros vizinhos-Administração ou terceiros vizinhos-lesante, cumpre-nos distinguir entre o caso da atuação se basear num ato administrativo ilegal, por violador das normas de direito administrativo, e o caso da atuação se desenvolver ao abrigo de um ato legal.

Começando pela primeira hipótese, é claro para a doutrina<sup>265</sup> que o conflito se poderá desenvolver entre terceiros vizinhos-Administração e terceiros vizinhos-lesante. Se, por um lado, poderá atacar o ato autorizativo por contender com o bem ambiente, bem jurídico que o Estado está obrigado a prosseguir e tutelar, por outro, poderá optar por fazer cessar a atividade do lesante, recorrendo-se das ações inibitórias civis. No primeiro caso, sendo uma relação particulares-Administração vestida de poderes de autoridade, será uma relação tipicamente administrativa, já no segundo caso, tratando-se de uma relação entre particulares, será tipicamente civil. Desta feita, numa única

---

<sup>263</sup> Ou seja, *mutatis mutandis*, “[m]esmo que não existam normas directa ou indirectamente protectoras de terceiros vizinhos, subsiste, apesar disso, um dever de protecção destes perante os efeitos danosos de medidas de edificação ou construção urbanas. Isso significa que, na interpretação das normas fixadoras dos pressupostos de actos administrativos de licenciamento de edificações, se deve partir do princípio de que essas normas contêm a positivação da exigibilidade de ponderação de interesses de terceiros vizinhos”. Assim, o autor afirma o “*princípio de ponderação ou da exigência de tomada em consideração dos interesses de terceiros*” – cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, “Acórdão... *cit.*, p. 365 e *idem*, p. 31.

<sup>264</sup> A maioria da doutrina perspetiva sempre do ponto de vista do terceiro lesado vizinho enquanto ser individual afetado nos seus direitos de personalidade como a vida, a integridade física, a saúde, e o direito ao ambiente - *vide idem*, pp. 43 ss, FILIPA URBANO CALVÃO, “Direito... *cit.*, pp. 198 ss, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “O novo... *cit.*, pp. 119 ss. e MARIA JOANA FÉRIA COLAÇO, “A tutela... *cit.*, pp. 106 e 143, embora reconhecendo a possibilidade de serem violadas obrigações *erga omnes* e admitindo que o conceito de terceiro vizinho, em termos privatísticos, tem que ver essencialmente com o direito de propriedade e direitos de personalidade eventualmente afetados pela conduta do outro particular, sendo o ambiente apenas indirectamente contemplado e protegido.

<sup>265</sup> MARIA JOANA FÉRIA COLAÇO, “A Tutela... *cit.*, pp. 146-150, FILIPA URBANO CALVÃO, “Direito... *cit.*, pp. 206-221 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Tutela... *cit.*, pp. 81 e 84.

situação, os terceiros vizinhos são simultaneamente partes de duas relações tuteláveis por dois ramos de direito diferentes.

Já na hipótese de ser um ato administrativo legal, a doutrina denota, sem hesitação, a relação terceiros-lesante<sup>266</sup>. Ainda que a conduta tenha sido praticada ao abrigo de uma autorização legal (e, portanto, à partida lícita<sup>267</sup>), o que é facto é que se revelou danosa para os bens ambientais e, apenas por esse motivo, pode gerar um conflito de interesses, causador de responsabilidade civil. Neste caso, será, uma vez mais, uma relação desenvolvida entre particulares, típica do direito civil<sup>268</sup>. No entanto, MARIA JOANA FÉRIA COLAÇO admite a possibilidade de também poder emergir um litígio entre os particulares “lesados”<sup>269</sup> e a Administração. Embora o ato tenha sido praticado em conformidade com as exigências legais, causou dano que é, de certa forma, imputável à Administração, enquanto emissora do ato, podendo ser responsável subsidiariamente, por factos ainda que lícitos<sup>270</sup>. Neste caso, já nos parece que estamos perante uma relação jurídica administrativa, uma vez que se trata de uma responsabilidade extracontratual do Estado por um facto realizado ao abrigo do *ius imperium*.

CARLA AMADO GOMES denota, ainda, um outro ponto de vista, colocando como pedra de toque da responsabilização da Administração a seguinte questão: os danos ao ambiente eram ou não perspetiváveis aquando da emissão do ato autorizativo? A Administração deve, num quadro de incerteza decisória, e considerando a evolução dos pressupostos de facto, prever com grau de probabilidade sério, e à luz de dados científicos, o dano ecológico. “Assim, se se provar que a validade inicial da autorização foi “ultrapassada” por uma evolução imprevisível dos pressupostos de facto (...), a responsabilidade da Administração (...), a admitir-se, será de natureza objectiva (...).

---

<sup>266</sup> Na opinião de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, o litígio não terá que contemplar a impugnação da autorização, devendo emergir uma pretensão, ao invés, contra o particular lesante - *vide* MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Tutela... *cit.*, p. 84. Segundo FILIPA URBANO CALVÃO, “do efeito justificativo do acto autorizativo não advém uma deslocação do dever de indemnizar do particular lesante para o Estado *permissor* das actividades lesivas, sob pena de se introduzir uma grave entorse ao princípio do poluidor-pagador, princípio este com reconhecida validade geral no direito do ambiente. Assim, também por força do princípio *ubi commoda, ibi incommoda*, não pode deixar de ser o particular beneficiário da referida actividade industrial a suportar os danos que através dela cause” – *cfr.* FILIPA URBANO CALVÃO, “Direito... *cit.*, p. 227.

<sup>267</sup> Que, apesar de controverso, a doutrina considera que será ao abrigo de uma responsabilidade por factos lícitos, pois o ato autorizativo legaliza a atividade do lesante, partindo de um princípio da unidade do ordenamento jurídico, ou seja, que o que é lícito num ramo, deverá ser lícito também noutra. A este propósito *vide* FILIPA URBANO CALVÃO, “Direito... *cit.*, pp. 226 e ss., J. J. GOMES CANOTILHO, “Atos... *cit.*, p. 16 e ss. e MAFALDA CARMONA, *O Ato... cit.*

<sup>268</sup> MARIA JOANA FÉRIAS COLAÇO, “A Tutela... *cit.*, p. 152.

<sup>269</sup> Preferimos colocar entre aspas uma vez que o adjetivo “lesados” é impreciso para a realidade que pretendemos retratar, ou seja, em que não há lesão dos sujeitos individuais, mas antes dos recursos naturais.

<sup>270</sup> MARIA JOANA FÉRIA COLAÇO, “A Tutela... *cit.*, p. 152 e FILIPA URBANO CALVÃO, “Direito... *cit.*, p. 228.

Caso, ao contrário, a previsibilidade do risco fique comprovada (...), então a validade jurídica inicial volve-se, pela ocorrência efectiva dos fatores de risco, em invalidade, respondendo a Administração a título subjectivo por défice de ponderação do risco”<sup>271</sup>.

Situação diversa acontecerá no caso em que o lesante, ainda que munido de um ato autorizativo legal, atua em desconformidade com ele. Nesta situação, poderá eclodir, além do conflito entre particulares, um litígio entre terceiros vizinhos e a Administração<sup>272</sup>, por esta não ter procedido, por exemplo, a uma fiscalização e controlo<sup>273</sup> da atuação do particular beneficiário da autorização<sup>274</sup>. Ora, se este último é um claro litígio jurídico-administrativo, já o primeiro convoca algumas questões. Tratam-se apenas de particulares envolvidos, estando em causa a cessação de uma atividade violadora de um ato administrativo e, por isso, ilícita. Entendemos com MÁRIO AROSO DE ALMEIDA<sup>275</sup> que esta relação deverá ser tida como administrativa, uma vez que está em causa uma atuação que viola normas de direito administrativo, um litígio que tem em jogo normas de direito público, que escapam ao ramo do direito privado. Com a regulação por normas de direito administrativo da grande maioria das atividades privadas potencialmente lesivas do ambiente é possível eclodir, com imensa frequência, vários litígios puramente administrativos, entre particulares<sup>276</sup>. Veja-se que o contencioso administrativo prevê, hoje, a possibilidade de se obter a condenação, através da ação administrativa comum, tanto da Administração, como de particulares, simultaneamente, à adoção de comportamentos, ativos ou omissos (artigo 37.º do CPTA). Desta feita, o legislador foi sensível à intromissão do direito administrativo em relações entre particulares que, por via da necessária intervenção da Administração, poderá dar origem a litígios em que se coloca em questão a violação de normas de direito administrativo, pelo que se optou por chamar ao contencioso administrativo essas relações entre particulares.

Por último, poderá acontecer que o particular cause dano ambiental sem estar ao abrigo de qualquer ato autorizativo. Se este ato não fosse necessário para legitimar a atuação do particular, então apenas se perspetiva um conflito entre dois particulares, sendo, por isso, puramente civil. Já se a autorização for necessária, o litígio muda de

---

<sup>271</sup> CARLA AMADO GOMES, “A Ecologização... *cit.*, pp. 256-257.

<sup>272</sup> Neste sentido, FILIPA URBANO CALVÃO, “Direito... *cit.*, p. 229.

<sup>273</sup> Que, como vimos, é cada vez mais normal no âmbito dos procedimentos autorizativos.

<sup>274</sup> No mesmo sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “O novo... *cit.*, p. 119.

<sup>275</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Tutela... *cit.*, p. 81.

<sup>276</sup> *Idem*, p. 82 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “O Novo... *cit.*, p. 124.

figura. As pretensões dos terceiros vizinhos já poderão ser dirigidas à Administração, condenando-a à prática de ato administrativo devido ou à adoção de condutas necessárias ao restabelecimento dos interesses violados. Aqui já se trata de uma relação administrativa.

Como vimos, as relações estabelecidas no âmbito do direito do ambiente são extremamente complexas e convocam os demais ramos do direito. Aliás, se excluirmos do objeto do direito do ambiente a tutela dos direitos de personalidade, concentrámo-nos num número mais restrito de possíveis relações que ao direito do ambiente devem importar. No entanto, é por demais evidente que num conflito em que esteja em causa um dano ecológico poderão surgir ainda mais posições jurídicas de terceiros lesados no seu direito à saúde, integridade física, qualidade de vida. Neste caso, por estarem em causa direitos intimamente ligados à pessoa, estaremos perante uma questão que mais interessa ao direito civil, como vimos. Portanto, numa situação aparentemente administrativa, pode surgir um contrainteressado que invoque a lesão de um direito de personalidade, transportando todo o litígio para o ramo do direito civil.

É, portanto, de tarefa difícil e controversa o traçar da linha, no âmbito de um conflito jurídico ambiental, entre o que é administrativo e o que é civil. Inúmeras pretensões se entrelaçam e se contrapõem, chamando à colação diferentes mecanismos e diferentes direitos que demonstram que uma tutela jurisdicional ambiental confronta-se com uma realidade extremamente complexa que supera todas as estruturas jurídicas mais “tradicionais”.

### 3. A competência dos tribunais comuns para o conhecimento de litígios ambientais – breve apontamento<sup>277</sup>

Ditava a versão inicial do artigo 45.º, n.º 1 da LBA o seguinte: “[o] conhecimento das acções a que se referem os artigos 66.º, n.º 3, da Constituição e 41.º e 42.º da presente lei é da competência dos tribunais comuns”. Era desta forma que o legislador ordinário encaminhava “em bloco” todo o contencioso ambiental para a jurisdição comum.

Crê-se que aquela previsão legislativa foi norteada por uma conceção essencialmente subjetiva<sup>278</sup> e “de vizinhança” do contencioso ambiental. Acreditava-se que, nos litígios ambientais, o que mais importava era tutelar verdadeiros direitos subjetivos, como o direito de propriedade ou os direitos de personalidade, e ainda que o próprio artigo 66.º da CRP, entendido também como verdadeiro direito subjetivo<sup>279</sup>, sairia melhor protegido com uma tutela oferecida pelos tribunais judiciais. E o legislador não se mostrou sensível à revisão constitucional de 1989<sup>280</sup> em que se consagrou na Lei Fundamental a jurisdição administrativa e fiscal. Denotando uma atitude de total desconfiança<sup>281</sup> para com “a nova jurisdição”, a previsão legislativa manteve-se intacta até à alteração introduzida pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro.

Nesse período intermédio, muitas vezes se fizeram sentir no sentido da inconstitucionalidade<sup>282</sup> e ilegalidade<sup>283</sup> da previsão. Ao se prever na Constituição,

---

<sup>277</sup> A presente dissertação foi elaborada durante o ano letivo 2014/2015, período de profundas reformas no direito administrativo substantivo e adjetivo. Ao longo de 2015 foram elaborados projetos de propostas de alteração do CPTA e do ETAF, e em janeiro de 2015 foi publicado o Novo CPA pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro. Neste sentido, foi com base neste último diploma que abordámos as temáticas de direito administrativo substantivo, enquanto que em relação à competência e ao direito processual administrativo tivemos por base o ETAF e o CPTA à data vigentes e, conscientes dos tempos de mudança que se faziam sentir, a Proposta de Lei n.º 331/XII. Ora, dias antes da entrega da dissertação, foi publicado, em Diário da República, o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, que provocou profundas modificações nos diplomas processuais analisados, mas que acolheu as alterações a que fomos fazendo menção ao longo da exposição, constantes da Proposta de Lei n.º 331/XII. Assim, importa clarificar, por um lado, que todas as referências feitas ao ETAF e ao CPTA se reportam à redação anterior às alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, e, por outro lado, que as modificações sugeridas pela Proposta analisada correspondem à versão mais recente dos respetivos diplomas.

<sup>278</sup> Neste sentido, CARLA AMADO GOMES, *Introdução ao... cit.*, p. 209 e ainda CARLA AMADO GOMES, “A Ecologização... cit.”, p. 251.

<sup>279</sup> CARLA AMADO GOMES, “A Ecologização... cit.”, p. 252.

<sup>280</sup> Aliás, veja-se que a criação de duas ordens jurisdicionais já tinha sido introduzida com o ETAF criado pelo Decreto-Lei 129/84, de 27 de abril – cfr. CATARINA SARMENTO E CASTRO, “Organização e Competência dos Tribunais Administrativos”, in *A Reforma da Justiça Administrativa*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, STVDIA IVRIDICA 86, COLLOQUIA – 15, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 30.

<sup>281</sup> Neste sentido, vide MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “O Novo... cit.”, p. 116 e MARIA JOANA FÉRIA COLAÇO, “A tutela... cit.”, p. 121.

<sup>282</sup> MARIA JOANA FÉRIA COLAÇO, “A tutela... cit.”, p. 121 e DIOGO FREITAS DO AMARAL e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2002, p. 27.

como verdadeiros tribunais<sup>284</sup>, dotados de verdadeira autonomia e independência dos demais poderes soberanos, a LBA fazia tábua rasa da competência dos tribunais administrativos para conhecer todos os litígios que se prendiam com uma relação jurídica administrativa.

Ora, embora tendo sido defendida<sup>285</sup> a mais limitada competência dos tribunais comuns<sup>286</sup> ainda antes da alteração introduzida pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro foi com este novo diploma que se institucionalizou legalmente a necessária divisão, que deve ser feita pelo jurista, entre os conflitos ambientais que deverão ser conhecidos pela jurisdição comum e os conflitos que deverão ser conhecidos pela jurisdição administrativa. A “demarcação *tordesilhiana* dos hemisférios jurisdicionais”<sup>287</sup> retirou da competência dos tribunais comuns grande parte dos litígios ambientais, passando a ser da competência dos tribunais administrativos e fiscais. A estes, e nos termos do artigo 211.º da CRP, apenas caberá conhecer o que não estiver especialmente<sup>288</sup> previsto como objeto de outras ordens judiciais.

Não obstante ser um contencioso essencialmente destinado às disputas que envolvem direitos individuais e conflitos intersubjetivos, “dentro de uma concepção individualista e formal, de inspiração liberal, que invariavelmente tem privilegiado a tutela de situações de confronto entre indivíduos isolados”<sup>289</sup>, o processo civil é

---

<sup>283</sup> Pois, não se compaginava com o regime previsto na Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, ao introduzir a ação popular administrativa. Neste sentido, *vide* MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “O Novo... *cit.*”, p. 116, JOSÉ ANTÓNIO MESQUITA, “Abertura”, in *A Tutela Jurídica do Meio Ambiente: Presente e Futuro*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, STVDIA IVRIDICA 81, COLLOQUIA 13, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 15, MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, “A competência material para a acção popular administrativa – Ac. do Tribunal de Conflitos de 11.1.2000, Conflito n.º 343”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 23, setembro/outubro de 2000, p. 25 e DIOGO FREITAS DO AMARAL e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Grandes... cit.*, p. 27.

<sup>284</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Âmbito e limites da jurisdição administrativa”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 22, julho/agosto de 2000, p. 7.

<sup>285</sup> Veja-se, a título de exemplo, o Acórdão de 16-08-2001, Processo n.º 1535/01 do Supremo Tribunal de Justiça onde se defendeu que o artigo 45.º da LBA “não significa que um facto danoso praticado pela Administração ou qualquer agente em seu nome, no desempenho de funções públicas, exclua a competência normal dos tribunais administrativos” – Acórdão citado por CRISTINA CALHEIROS, “Sumários de Jurisprudência Seleccionada (2001)”, in *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, n.º 8 e 9, p. 206. E, no mesmo sentido, o Acórdão 7-12-1995 do Supremo Tribunal de Justiça citado por JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional... cit.*, p. 70, nota 19.

<sup>286</sup> É interessante verificar que no Acórdão do Tribunal de Conflitos de 11-01-2000 se criticou a expressão “tribunais comuns” adoptada pelo legislador, uma vez que pecava por “falta de rigor e desactualização; os textos legais, que à data, mais recentemente se haviam debruçado sobre a orgânica judiciária (...) não falavam já em tribunais comuns, optando pela designação de “tribunais judiciais””- *cf.* MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, “A competência... *cit.*”, p. 24.

<sup>287</sup> CARLA AMADO GOMES, “A Ecologização... *cit.*”, p. 252.

<sup>288</sup> Interessante verificar que GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA colocam esta relação de especialidade da jurisdição administrativa numa perspetiva diferente: “a competência dos tribunais administrativos e fiscais deixou de ser especial ou excepcional face aos tribunais judiciais, tradicionalmente considerados como tribunais ordinários ou comuns; aqueles são agora os tribunais ordinários da justiça administrativa” - *cf.* J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição... cit.*, p. 565.

<sup>289</sup> ÁLVARO LUIZ VALERY MIRRA, “Ação... *cit.*”, p. 235.

chamado para dirimir ainda um conjunto de litígios jurídicos ambientais em que esteja em causa o bem da coletividade ambiente.

Sempre que se pretenda a reparação de danos causados por entidades privadas<sup>290</sup> ou por entidades públicas, como se de privadas se tratassem<sup>291</sup>, sem que tenha ocorrido violação de normas administrativas, devem os tribunais civis intervir<sup>292</sup>. Foi assim que definimos o litígio ambiental civil, que poderá surgir de uma relação poligonal, como fizemos referência no ponto 2.3.

No entanto, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, como já tivemos oportunidade de verificar, considera que, ainda que tenham sido violadas normas de direito administrativo, o simples facto de num litígio estar em causa um direito subjetivo, como a integridade física ou a propriedade, é suficiente para arrastar esse litígio para a competência dos tribunais civis<sup>293</sup>. Com a devida vénia, não podemos concordar com o ilustre Professor, uma vez que consideramos que num litígio em que estejam em causa normas de direito administrativo, os tribunais administrativos estão especialmente preparados para lidar com essas questões de direito e, ainda, à semelhança dos tribunais judiciais, para averiguar da violação de direitos subjetivos fundamentais. Aliás, veja-se que o artigo 4.º, n.º 1, alínea a) do ETAF<sup>294</sup> prevê precisamente a competência dos tribunais administrativos para tutelar os demais direitos fundamentais que decorram de normas jurídicas administrativas<sup>295</sup>. Não seria adequado para a economia processual e, nomeadamente, para a tutela do ambiente, por os litígios sofrerem demoras com possíveis conflitos de jurisdição, que o potencial lesado num dado litígio, tivesse que instaurar uma ação fora dos tribunais administrativos para se discutir a tutela de um direito subjetivo que está diretamente relacionado com um conflito decorrente de

---

<sup>290</sup> Neste sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “O novo... *cit.*, p. 119 e MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, “Legitimidade... *cit.*, p. 414.

<sup>291</sup> “[I]sto é, se a Administração é demandada como o poderia ser qualquer particular”, *vide* MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, “A competência ... *cit.*, p. 30.

<sup>292</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “O novo... *cit.*, p. 120.

<sup>293</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “O novo... *cit.*, p. 122.

<sup>294</sup> Veja-se que a Proposta de Lei n.º 331/XII prevê uma nova redação para a alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF. Esta passa a dispor que compete aos tribunais administrativos a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas à: “[t]utela de direitos fundamentais e outros direitos e interesses legalmente protegidos, no âmbito de relações jurídicas administrativas e fiscais”. Assim, passando a não ser necessário que os direitos fundamentais a proteger decorram diretamente de normas de direito administrativo, entendemos que, se a redação da Proposta for aprovada, será ainda mais difícil advogar a posição sufragada por MÁRIO AROSO DE ALMEIDA. Com efeito, desde que se trate de uma relação jurídica administrativa, e mesmo que esteja em causa a tutela de direitos fundamentais, devem os tribunais administrativos ser competentes para o conhecimento desses litígios.

<sup>295</sup> Não faz, portanto, sentido (e adiantando um pouco quanto à temática da competência dos tribunais) a consideração de que a tutela oferecida pelos tribunais administrativos deve ser reconduzida aos interesses e a tutela oferecida pelos tribunais comuns deve ser destinada aos direitos subjetivos, distinguindo-se uma justiça de interesses e uma justiça de direitos. Quanto a este entendimento *vide* GIOVANNI CORDINI, “O Direito.. *cit.*, p. 221.

violações de normas que escapam aos conhecimentos dos juízes dos tribunais judiciais. No entanto, por outro lado, se não estiver em causa quaisquer normas de direito administrativo, ou porque a atividade não é regulada pela Administração, ou porque de facto a atividade não decorre de nenhuma violação das normas administrativas, o litígio, sendo entre particulares e discutindo-se a lesão de direitos subjetivos<sup>296</sup>, terá que ser conhecido pelos tribunais civis. De facto, não há qualquer indício administrativo que faça transportar o conflito para uma ordem jurisdicional especial.

Como principais meios adequados para a tutela de posições jurídicas no âmbito dos litígios ambientais, a maioria da doutrina<sup>297</sup> não hesita em “apontar as miras” para os meios de tutela oferecidos pelo artigo 70.º, n.º 2 do Código Civil, nomeadamente através da ação inibitória civil, constante dos artigos 878.º e ss. do CPC. No entanto, afastamos totalmente esses mecanismos para uma tutela do bem coletivo ambiente<sup>298</sup>. Não advogando o direito do ambiente como um direito subjetivo e de personalidade, e agindo cada cidadão sempre em nome de todos, exercendo um *direito de estrutura coletiva e de finalidade tutelar*, não mais poderá admitir-se no âmbito do contencioso ambiental civil a possibilidade de se intentar ações com base numa tutela da personalidade. Os meios acionáveis, para além de terem que ser sempre fundados na legitimidade coletiva oferecida pela ação popular civil, têm que se basear em ações inibitórias e ressarcitórias<sup>299</sup> libertas da tutela da personalidade, e por isso fora do regime do processo especial de jurisdição voluntária<sup>300</sup>.

Havendo falta de regimes específicos previstos pelo legislador processual civil, terão que ser intentadas ações cautelares<sup>301</sup> ou principais com vista à cessação e

---

<sup>296</sup> “Neste caso, a dimensão patrimonial do bem antecipa/consome a sua dimensão ecológica e a reparação deverá ser exigida junto do foro comum, uma vez que o objecto do processo se traduz na indemnização de um dano que, conforme perspectivado pelo autor, é privado” – cfr. CARLA AMADO GOMES, *Introdução... cit.*, p. 213-214.

<sup>297</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Tutela... cit.”, pp. 86-87, MARIA JOANA FÉRIA COLAÇO, “A Tutela... cit.”, p. 150, FILIPA URBANO CALVÃO, “Direito... cit.”, pp. 222-223.

<sup>298</sup> Veja-se que MÁRIO AROSO DE ALMEIDA demonstra precisamente essa imprestabilidade para a tutela de um bem coletivo, ao admitir que estes meios de tutela são adequados “para evitar a consumação de ofensas já cometidas à personalidade física ou moral de cada um”. Ora, no direito do ambiente, como vimos, não se tutela a individualidade, mas os bens naturais que são de toda a coletividade – cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Tutela... cit.”, p. 87.

<sup>299</sup> Nos termos do artigo 12.º, n.º 2 da Lei n.º 82/95, poderá ser qualquer uma das ações, quer principais, quer cautelares, previstas no Código de Processo Civil, desde que adequadas para a tutela do bem ambiente.

<sup>300</sup> Veja-se que a jurisprudência vai em sentido contrário, admitindo sempre como meios adequados à tutela do ambiente, por considerar que este é suscetível de configurar um verdadeiro direito de personalidade. A título de exemplo, *vide* Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 06-07-1989 citado por AUGUSTO FERREIRA DO AMARAL, “A Jurisprudência Portuguesa no Domínio do direito do Ambiente”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994, p. 470.

<sup>301</sup> No antigo artigo 42.º da LBA, previa-se um meio cautelar específico que gerou muita controvérsia quanto à sua materialização. Ultrapassada toda essa querela, por ter sido eliminado o artigo, importa apenas relembrar que era opinião de vários autores, entre eles MÁRIO AROSO DE ALMEIDA (cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Tutela... cit.”, p. 88), reconduzir esse mecanismo dos “embargos administrativos” à providência cautelar de embargo de obra nova prevista no CPC. Veja-se que, ainda que sem o artigo

reparação do dano ambiental, absolutamente independentes do interesse direto e pessoal de um qualquer cidadão na demanda. O que importa é que a pretensão se funde no dever de prevenção e de cessação de todas as perturbações causadas ao bem ambiente. Assim, os pedidos serão essencialmente inibitórios, exigindo-se de quem quer que desenvolva ou ameace desenvolver uma atuação que lese os bens ambientais, que seja condenado a abster-se desse comportamento ou a pôr-lhe termo, por forma a prevenir ou a terminar de imediato o ataque ao meio ambiente<sup>302</sup>. Daí que seja de enorme prestabilidade para uma tutela jurisdicional útil, que se pretende em tempo, recorrer ao mecanismo da sanção pecuniária compulsória prevista no artigo 829.º-A do CC, compelindo o lesante a abster-se mais rapidamente da conduta ou a tomar mais rapidamente as medidas necessárias à sua reparação<sup>303</sup>.

Por último, não podemos deixar de frisar a competência dos tribunais judiciais para o conhecimento dos crimes ambientais, para a impugnação das decisões administrativas que apliquem contraordenações, áreas que cada vez mais revestem uma enorme importância com o crescimento do ilícito de mera ordenação social ambiental e da criminalidade ambiental, e a competência dos tribunais marítimos para o conhecimento das ações de responsabilidade civil emergente de poluição do mar e outras águas sob sua jurisdição e para o conhecimento do dano em bens de domínio público marítimo (artigo 113.º, n.º 1, alíneas p) e n) da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto).

#### 4. A competência dos tribunais administrativos

Recortámos inicialmente o litígio civil, tendo agora traçado as principais linhas da competência dos tribunais comuns, explanando os mecanismos mais prestáveis para a tutela jurisdicional do meio ambiente. Todavia, também delineámos litígios administrativos ambientais “puros” e contemplámos a complexidade das relações típicas ambientais, as relações poligonais. Nestas vimos que de facto a tutela civil e a tutela

---

42.º, hoje o procedimento cautelar especificado previsto no artigo 397.º do CPC pode ser bastante útil para uma tutela em tempo útil do bem ambiental.

<sup>302</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Tutela... *cit.*”, p. 86. O que decorre do artigo 7.º da NLBA.

<sup>303</sup> No mesmo sentido, *vide* MÁRIO TORRES *apud* MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Tutela... *cit.*”, p. 86.

administrativa se entrelaçam, demonstrando que o contencioso ambiental lida com questões de tutela essencialmente múltipla.

Pretendemos, agora, abordar a competência dos tribunais administrativos, principais atores no ordenamento jurídico português na tutela jurisdicional ambiental. Como vimos, há cada vez mais litígios ambientais jurídico-administrativos e, mesmo aqueles que se revelam simultaneamente civis e administrativos, as mais das vezes as características administrativas convocam os tribunais administrativos para a sua resolução.

#### 4.1. O contencioso administrativo subjetivo e objetivo – breve nota

A maior vastidão das relações jurídicas disciplinadas pelo Direito Administrativo<sup>304</sup>, como consequência da maior intervenção do Estado na regulação de condutas dos particulares, fez com que os tribunais administrativos surgissem.<sup>305</sup> Era necessário a criação de um foro composto por juizes com uma certa especialização<sup>306</sup>. Desta feita, nasceram com a missão primordial de fiscalizar a legalidade<sup>307</sup> da atuação administrativa e para assegurar a prossecução do interesse público<sup>308</sup>, mas aos poucos<sup>309</sup>

---

<sup>304</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 55.

<sup>305</sup> Para um percurso histórico quanto ao nascimento do contencioso administrativo, vide JÓNATAS E. M. MACHADO, “Breves considerações em torno do âmbito da justiça administrativa”, in *A Reforma da Justiça Administrativa*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, STVDIA IVRIDICA, Colloquia 15, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, pp. 81 ss., SÉRVULO CORREIA, *Direito do Contencioso Administrativo*, I, Lisboa, Lex, 2005 e WLADIMIR BRITO, *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, pp. 11 e ss..

<sup>306</sup> Neste sentido, SÉRVULO CORREIA, autor que defende que o desejo de evitar atritos funcionais entre o Governo e a magistratura judicial; a noção de que haviam sido sempre mais os inconvenientes do que as vantagens quando, ao longo do século XIX e primeiras décadas do século XX, se procurara regressar, em maior ou menor medida, ao monismo de cariz judicialista e a estabilidade financeira foram também fatores determinantes para a consolidação do modelo dualista de jurisdições - cfr. SÉRVULO CORREIA, *Direito... cit.*, p. 476.

<sup>307</sup> JÓNATAS E. M. MACHADO, “Breves... cit.”, p. 107. Para MARCELLO CAETANO, no contencioso administrativo não se fazia o “*juízo do órgão que praticou o acto ou da pessoa colectiva a que ele pertence. O que está em causa é a legalidade do acto, não o comportamento das pessoas. Reexamina-se o processo gracioso e a sua decisão à luz dos preceitos legais aplicáveis, a fim de emitir a final não uma condenação ou absolvição do pedido, mas um juízo de confirmação ou de anulação, meramente declaratório*” – cfr. MARCELLO CAETANO *apud* WLADIMIR BRITO, *Lições... cit.*, 2005, p. 9. Segundo a leitura de WLADIMIR BRITO destas palavras que transcrevemos, o contencioso ou recurso contencioso é “antes de mais uma segunda fase do processo administrativo, que, de acordo com MARCELLO CAETANO (...), tem duas fases, a graciosa e a contenciosa, sendo esta última caracterizada pela apreciação jurisdicional da legalidade do ato administrativo. Segunda fase do processo administrativo esta que decorre junto dos Tribunais administrativos”. “Assim, podemos dizer que o contencioso administrativo confundia-se com regras processuais reguladoras da actividade da jurisdição administrativa tendentes a apreciar a legalidade do acto da administração” – cfr. WLADIMIR BRITO, *Lições... cit.*, 2005, pp. 9-10.

<sup>308</sup> Criando-se verdadeiros tribunais administrativos, com competência para fiscalizar a atuação da Administração, afastam-se os modelos organizativos de “tipo administrativo”, em que a decisão final dos litígios administrativos compete aos órgãos superiores da Administração (“*juizar a administração é ainda administrar*” – cfr. WLADIMIR BRITO, *Lições... cit.*, 2005, p. 25). No modelo judicialista, como o nosso, a decisão das questões jurídicas administrativas cabe a tribunais integrados numa ordem jurisdicional

reconheceu-se, como sendo também da sua competência, a proteção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos nas suas relações com as entidades administrativas<sup>310</sup>. A este propósito a doutrina distingue entre o contencioso administrativo objetivo e o contencioso administrativo subjetivo<sup>311</sup>. Cumpre-nos uma breve nota sobre um assunto que grande aprofundamento mereceu por parte da doutrina nacional e estrangeira.

Se, numa fase inicial, o particular objeto de um ato administrativo, para proceder à sua impugnação contenciosa, não tinha que fundar a sua legitimidade na titularidade de um direito ou num interesse, mais tarde se reconheceu que não importa apenas ao contencioso administrativo a reposição da legalidade ou a imposição à administração da decisão mais adequada ao interesse público. Importa, outrossim, e as mais das vezes, a tutela de uma posição jurídica subjetiva de um sujeito face à administração. No contencioso objetivo, o particular assume um papel de mero *Mitarbeiter* ou de “simples interesse amarrotado”<sup>312</sup> na luta pela reposição da legalidade administrativa, ao passo que no contencioso subjetivo, o particular assume-se como verdadeiro titular de tutela jurisdicional<sup>313</sup>, sendo-lhe reconhecida a “«qualidade de sujeito de direito»”<sup>314</sup>, libertando-se da mera função de “«procurador do direito»”<sup>315</sup>. O centro da atenção do contencioso administrativo deixa de ser o ato, para passar a ser a relação jurídica administrativa<sup>316</sup>.

Eclodiram, desta feita, após a II Guerra Mundial, os modelos subjetivistas, passando-se a admitir a total jurisdicionalização do contencioso administrativo e reconhecendo-se uma tutela jurisdicional plena, providenciando-se um número ilimitado de meios de ação para tutela de posições jurídicas subjetivas e de quaisquer posições que se relacionem com normas de direito administrativo, ainda que não tenha havido prática de qualquer ato, alargando-se a legitimidade e os poderes processuais das partes,

---

autónoma, verdadeiramente separada dos demais poderes soberanos, partindo-se do princípio de que toda a atividade administrativa, mesmo nos momentos discricionários, está subordinada ao Direito e por isso todas as relações jurídicas administrativas interpessoais devem ser conhecidas por órgãos investidos do poder de julgar. Quanto à explanação dos demais modelos, fazendo um excuroso sobre a evolução nos países na Europa, veja-se JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, Coimbra, Almedina, 11.ª Edição, 2011, pp. 15 e ss..

<sup>309</sup> Esta evolução acompanhou a transformação do direito administrativo que, influenciado pelas concepções anglo-saxónicas, tendeu para deixar de ser um direito centrado no ato para passar a ser um direito para proteção dos administrados - *vide idem*, pp. 18-19.

<sup>310</sup> JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, “Tutela ambiental... *cit.*”, p. 70.

<sup>311</sup> Sobre estes diferentes modelos e para um maior aprofundamento, *vide* JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...* *cit.*, pp. 11 e ss

<sup>312</sup> HAURIOU *apud* VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um...* *cit.*, p. 68.

<sup>313</sup> SÉRVULO CORREIA, *Direito...* *cit.*, pp. 333 e ss.

<sup>314</sup> MAUER *apud* VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um...* *cit.*, p. 70.

<sup>315</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>316</sup> MÁRIO JOSÉ DE ARAÚJO TORRES, “Contencioso Administrativo”, in *Textos CEJ – Ambiente e Consumo*, Volume II, 1996, p. 349.

sem deixar de se efetivar os efeitos das sentenças e a execução das decisões judiciais, nomeadamente pela Administração<sup>317</sup>.

Diga-se, todavia, que os modelos subjetivistas não surgiram para derrogar os modelos objetivistas. Os primeiros surgiram num momento posterior, mas nem por isso se deve entender que o contencioso administrativo objetivo pertence ao passado. Acompanhando VIEIRA DE ANDRADE, “a necessidade de asseverar os direitos individuais contra a Administração não pode fazer esquecer as realidades actuais da extensa difusão de utilidades e da intensa intercomunicação de solidariedades, que geram situações de grande complexidade de interesses, públicos e privados, e apontam para uma nova legalidade social, exigindo uma reacção efectiva contra normas lesivas do interesse público, bem como mecanismos institucionais, colectivos e comunitários para a sua realização”. É precisamente o que acontece com a tutela jurisdicional do bem ambiente. Como veremos *infra*, a tutela jurisdicional administrativa do bem ambiente vai fazer evidenciar, de novo, as características necessariamente objetivas do contencioso administrativo.

A nossa CRP<sup>318</sup> consagra o princípio da tutela jurisdicional efectiva administrativa (268.º da CRP), fazendo transparecer que o legislador constituinte<sup>319</sup> quer uma justiça administrativa virada e norteadada para a tutela de posições jurídicas subjetivas, de interesses legítimos, libertando-se de um contencioso administrativo centrado apenas no ato administrativo<sup>320</sup>. Segundo COLAÇO ANTUNES, a justiça administrativa portuguesa, ao resolver um recurso de anulação de um ato, resolve também a questão de direito material subjacente, no que respeita às relações tecidas entre os particulares e a Administração ou apenas entre particulares, mas disciplinadas por normas de direito público<sup>321</sup>.

---

<sup>317</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça... cit.*, p. 19.

<sup>318</sup> Sobre a evolução do sistema de justiça administrativa em Portugal, *vide idem*, pp. 23 e bibliografia sugerida pelo autor na mesma página.

<sup>319</sup> O direito do contencioso administrativo tem uma íntima relação com o direito constitucional. O primeiro, segundo FRITZ WERNER, é verdadeiro “direito constitucional concretizado” (FRITZ WERNER *apud* VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo como “Direito Constitucional Concretizado” ou “ainda por concretizar?”*, Coimbra, Almedina, 1999, pp. 5-6). Mas, e recordando os ensinamentos de VASCO PEREIRA DA SILVA, também o direito constitucional depende do direito administrativo. Na medida em que os direitos fundamentais se realizam pela via do processo, a justiça administrativa, segundo o artigo 268.º da CRP, tem também um papel fundamental para a efetivação dos direitos consagrados na CRP - cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, *“Direito Constitucional... cit.*, pp. 7-9.

<sup>320</sup> Toda esta evolução do contencioso administrativo foi objeto de constitucionalização pelos demais países, sendo de notar que a evolução dos sistemas aponta para uma maior subjetivização da justiça administrativa – cfr. *idem*, pp. 20-21.

<sup>321</sup> LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Para um Direito Administrativo de Garantia do Cidadão e da Administração – tradição e reforma*, Coimbra, Almedina, 2000, p. 65.

Todavia, não devemos, daquela disposição constitucional, extrair uma imposição de um modelo estritamente subjetivista de justiça administrativa. Desde logo porque o lugar sistemático do artigo 268.º da CRP faz-nos concluir pela mera intenção de definir as garantias processuais e procedimentais dos administrados nas relações com a Administração. Depois, seria impensável um contencioso administrativo que não pudesse ser utilizado para a mera prossecução do interesse público, ainda que inexistindo *in casu* pretensões jurídicas subjetivas. Por último, e mais importante para o objeto da nossa investigação, diz-nos VIEIRA DE ANDRADE, no seguimento do que já introduzimos *supra*, que a consagração constitucional do direito de ação popular para defesa de interesses coletivos, difusos ou comunitários, incluindo a defesa dos bens públicos, impõe uma relativa objectivização do modelo<sup>322</sup>.

A concretização legislativa das imposições constitucionais conduziram à criação de um modelo substancialmente subjetivista, mas com momentos objetivistas. Estes são visíveis, nomeadamente, na legitimidade ativa ao reconhecer a possibilidade de impugnação de atos, independentemente de interesse direto e subjectivo na demanda, mediante mecanismos de alargamento de legitimidade processual como a ação popular, a ação pública e a ação particular<sup>323</sup>.

#### 4.2. O critério de delimitação da competência dos tribunais administrativos para o conhecimento de litígios ambientais, previsto nos artigos 1.º e 4.º do ETAF

Quer o artigo 212.º, n.º 3 da CRP, quer o artigo 1.º, n.º 1 do ETAF traçam a ordem jurisdicional administrativa como a ordem competente para conhecer os litígios emergentes de relações jurídico-administrativas. Portanto, o critério de delimitação da competência dos tribunais administrativos tem necessariamente que se fundar no conceito de relação jurídica-administrativa e tem que ser perspectivada segundo uma “«ideia de especialização orgânica-estrutural-funcional»”<sup>324</sup>.

---

<sup>322</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça... cit*, p. 40.

<sup>323</sup> *Idem*, p. 45.

<sup>324</sup> JORGE CORTÊS, “Âmbito da Jurisdição Administrativa e delimitação dos meios processuais”, in *A Nova Justiça Administrativa*, Centro de Estudos Judiciários, Coimbra Editora, 2006, p. 48.

Ora, estando o direito administrativo a sofrer uma enorme transformação, tendo sido apelidado de “«direito miscigenado»”<sup>325</sup> ou de “«direito crioulo»”<sup>326</sup>, por recentemente beber do direito privado, deixando de ser um direito “«administrativo quimicamente puro»”<sup>327</sup>, é, para o jurista, cada vez mais difícil identificar quais são as relações jurídicas administrativas e, por isso, quais devem ser as relações conhecidas pelos tribunais administrativos.

Os critérios tradicionais de identificação de uma relação jurídica administrativa, critérios estes já implicitamente utilizados *supra* para a caracterização do litígio ambiental, concretizam-se no critério baseado nos poderes de autoridade, no critério do regime jurídico, no critério da natureza jurídica das partes, da posição de supremacia do cocontratante, no critério estatutário, no critério do objeto de serviço público, e no critério do fim da imediata utilidade pública<sup>328</sup>.

No entanto, não se devem confundir os critérios para se aferir se uma relação jurídica é ou não administrativa, com os critérios para a definição da competência dos tribunais administrativos. Daí que alguns litígios que caracterizámos como administrativos possam não ser da competência dos tribunais administrativos e determinados litígios não administrativos já o sejam<sup>329</sup>.

Veja-se que, para VIEIRA DE ANDRADE, a “noção de “*relação jurídica administrativa*” para efeitos de delimitação do âmbito material da jurisdição administrativa deve abranger a generalidade das relações jurídicas *externas* ou *intersubjectivas* de carácter administrativo, seja as que se estabeleçam entre os particulares e os *entes* administrativos, seja as que ocorram entre sujeitos administrativos”<sup>330</sup>. Ora, para definir esse “caráter” administrativo, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA ajuda-nos dizendo que serão todas as relações que comportem a aplicação do direito administrativo<sup>331</sup>. Por sua vez, o Acórdão do Tribunal de Conflitos de 9-7-2003 concretiza dizendo que será administrativa toda a relação que envolva o

---

<sup>325</sup> *Idem*, p. 49.

<sup>326</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>327</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>328</sup> MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Requiem pelo Contrato Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1990, pp. 71 ss.. Oferecendo uma classificação também muito interessante das relações jurídicas administrativas, consoante um critério objetivo, subjetivo ou funcional, *vide* JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça... cit.*, p. 48.

<sup>329</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Volume I, Coimbra, Almedina, Reimpressão da edição de novembro 2004, 2006, p. 26.

<sup>330</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça... cit.*, p. 47.

<sup>331</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual... cit.*, p. 62.

exercício de poderes administrativos<sup>332</sup>. De facto, parte da doutrina tem-se pronunciado no sentido de que, para efeitos de delimitação de competência, interessam aos tribunais administrativos, independentemente da natureza do sujeito ou do regime jurídico que convocam, os litígios que se prendem com o interesse público<sup>333</sup>. A este propósito, defende-se a competência dos tribunais administrativos para o conhecimento de litígios emergentes de relações jurídicas poligonais, que, como vimos, são as que melhor caracterizam a complexidade das relações ambientais<sup>334</sup>. Caberá à justiça administrativa, mais do que a simples aplicação de normas para resolução de litígios concretos, a concretização e operacionalização dos valores e princípios constitucionais, podendo levar à intromissão do poder judicial na própria reformulação de políticas públicas<sup>335</sup>.

O que é certo, desde logo, é que as relações jurídicas administrativas *internas* estão excluídas da jurisdição administrativa e fiscal, bem como todos os litígios presentes no elenco do artigo 4.º, n.º 2 e 3 do ETAF. Todavia, e por outro lado, é interessante verificar que serão várias as questões de carácter civil que poderão ser do conhecimento dos tribunais administrativos, como por exemplo questões relacionadas com a capacidade privada, com a gestão privada de estabelecimentos públicos, com aspetos necessariamente prejudiciais, como questões relativas à formação de contratos<sup>336</sup>. Esta visão resulta de uma interpretação realizada do artigo 212.º, n.º 3 da CRP, no sentido de que não se consagra constitucionalmente uma reserva absoluta de jurisdição, no seu duplo sentido<sup>337</sup>, isto é, os tribunais administrativos não terão que só julgar questões de direito administrativo, nem só eles poderão julgar tais questões. Deve, ao invés, ser interpretada como um “*garantia institucional* da qual deriva, para o legislador ordinário, tão-somente a obrigação de respeitar o *núcleo essencial* da organização material das jurisdições”<sup>338</sup>. E, de facto, foi deste modo que o legislador ordinário interpretou o preceito constitucional, uma vez que, ao elaborar o ETAF, não optou por um âmbito da jurisdição administrativa inteiramente coincidente com o

---

<sup>332</sup> JOSÉ MANUEL MEIRIM, “Pombos públicos, pombos privados – Ac. Tribunal dos Conflitos de 9.7.2003, p. 7/03”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 43, janeiro/fevereiro de 2004, pp. 36 (veja-se, quanto à caracterização da atividade de tiro aos pombos JORGE BACELAR GOUVEIA, “A prática de tiro aos pombos, a nova lei de protecção dos animais e a Constituição Portuguesa”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 13, junho 2000, pp. 231 e ss.). No mesmo sentido, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código... cit.*, p. 25.

<sup>333</sup> JORGE CORTÊS, “Âmbito... *cit.*”, p. 49.

<sup>334</sup> JÓNATAS E. M. MACHADO, “Breves... *cit.*”, p. 89.

<sup>335</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>336</sup> *Idem*, pp. 50-51.

<sup>337</sup> *Idem*, p. 89.

<sup>338</sup> *Idem*, p. 93 e 95 e no mesmo sentido DIOGO FREITAS DO AMARAL e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Grandes... cit.*, p. 31 e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código... cit.*, p. 21. Descrevendo outras interpretações do preceito, *vide idem*, pp. 90-91.

âmbito previsto na CRP<sup>339</sup>, o que é evidente no âmbito do conhecimento de litígios ambientais.

O artigo 1.º do ETAF, estabelecendo uma cláusula geral e percorrendo os mesmos caminhos que o artigo da CRP, vai encontrar no artigo 4.º uma enumeração que determina quais os litígios que aí devem ser incluídos ou excluídos. O elenco positivo previsto no n.º 1 do artigo 4.º terá que ser visto como uma concretização da cláusula geral e o elenco negativo deverá ser entendido como verdadeiro limite do âmbito da jurisdição, demonstrando quais os conflitos que devem, de facto, ficar de fora dos poderes de cognição dos tribunais administrativos<sup>340</sup>.

Ora, a alínea l) do artigo 4.º, n.º 1 determina que os tribunais administrativos são os competentes para a resolução de litígios de natureza ambiental sempre que esteja em causa a atuação de uma entidade pública. Prescindindo-se do critério material ou qualitativo de delimitação de competências, que parece ser defendido na cláusula geral e pela CRP, adota-se um critério puramente estatutário, ampliando-se o âmbito da competência dos tribunais administrativos para o conhecimento de litígios ambientais.

Assim, em todos os conflitos administrativos que recortámos *supra*, desde que praticados por entidades públicas, independentemente de ser mediante atuações materiais ou mediante a omissão ou emissão de ato administrativo ou regulamento, devem ser os tribunais administrativos intervir<sup>341</sup>. O contencioso administrativo é, portanto, adequado para, por exemplo, se requerer a anulação de um ato praticado pela administração que possa pôr em causa o ambiente e também para se efetivar as corresponsáveis ações de responsabilidade das entidades públicas<sup>342</sup>.

A questão complica-se quando está em causa o bem ambiente constitucionalmente protegido nos casos em que a atividade é praticada por um particular que não exerce funções materialmente administrativas, mas que se encontra ao abrigo de um ato autorizativo. Já tivemos oportunidade de caracterizar os demais litígios que poderão eclodir deste tipo de relação, mas importa agora perceber quais os tribunais competentes para o conhecimento desses litígios. CARLA AMADO GOMES não hesita dizendo que, independentemente da atividade ser praticada por um particular,

---

<sup>339</sup> *Idem*, p. 95.

<sup>340</sup> *Idem*, p. 98.

<sup>341</sup> Neste sentido, JORGE CORTÊS, “Âmbito... *cit.*”, p. 15.

<sup>342</sup> JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito e Política... cit.*, p. 66.

a impugnação jurisdicional de atos autorizativos titulados por privados por atores investidos em legitimidade popular com vista à prevenção, cessação e reparação de violações, desenvolvidas ao abrigo desses atos, provocadas em bens ambientais, é da competência dos tribunais administrativos<sup>343</sup>.

Para a ilustre Professora de Lisboa, e como já tivemos oportunidade de verificar, a simples emissão do ato autorizativo faz concretizar determinada relação jurídica como relação jurídica administrativa, uma vez que aquele demonstra o dever de proteção de um interesse público. Assim, salvo os casos em que o litígio for totalmente indiferente ao ato autorizativo, como a reivindicação de uma propriedade do terreno onde está instalada a fonte das emissões poluentes, ou porque não decorre do funcionamento da atividade autorizada<sup>344</sup>, todos os litígios daí emergentes devem ser tutelados pela jurisdição administrativa<sup>345</sup>. Não podemos deixar de concordar com a autora, na medida em que, ainda que o litígio tenha como partes “diretas” um particular lesante e toda a comunidade em nome do bem ambiente (não acarretando, por si só, a competência dos tribunais judiciais), a simples existência da autorização tem um efeito *magnético* de atração da jurisdição administrativa. E isto independentemente da atividade ser ou não conforme com a autorização. Ainda que seja conforme, não é possível ao julgador apurar da ilicitude da conduta e compreender o litígio na sua plenitude sem analisar o ato autorizativo, nomeadamente para fins de apuramento de responsabilidade. Ora, opinião contrária<sup>346</sup>, em nosso entendimento, é violadora do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), que atribui competência aos tribunais administrativos para conhecer das impugnações

---

<sup>343</sup> CARLA AMADO GOMES, “A Ecologização... *cit.*”, p. 259

<sup>344</sup> Em sentido diferente, veja-se o que foi defendido no Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 13-02-2001, Processo n.º 1906/2000, citado por CRISTINA CALHEIROS, “Sumários... *cit.*”, p. 207.

<sup>345</sup> CARLA AMADO GOMES, “A Ecologização... *cit.*”, pp. 256-257.

<sup>346</sup> MAFALDA CARMONA tece uma posição muito interessante. Para a autora, as questões relativas ao ato administrativo, num litígio em que o ato não é relevante pelo seu conteúdo para os vizinhos não operando um efeito conformador da relação jurídica conflituante, configuram meras questões prejudiciais. Será o caso em que, se em vez de se pedir a nulidade do ato, se pretende a cessação da atividade, uma vez que comporta um atentado contra o bem ambiente. Nestes casos, a autora admite que a análise do ato será relevante para aferir da ilicitude da conduta, mas não deverá ser entendido como mais do que um facto jurídico aduzido pela parte para o objeto do litígio. Nas palavras da autora, “[a] relação jurídica constitui uma técnica (não um fundamento) constitucionalmente adequada à integração do acto administrativo no ordenamento jurídico, conformado pelos diversos princípios constitucionais. Através da relação jurídica, degrada-se o acto administrativo a mero facto jurídico, relevante para determinadas normas jurídicas, que não detêm (nem acto, nem as normas jurídicas respectivas) o exclusivo da normação jurídica de determinada “situação da vida” (cfr. MAFALDA CARMONA, *O Acto... cit.*, pp. 381 e ss.). E isto sem prejuízo de que, em paralelo, seja proposta uma ação nos tribunais administrativos para, sendo o caso, pedir a declaração de nulidade do ato administrativo. Ora, não podemos concordar com a autora, nem que não seja apenas em nome do princípio da economia processual. No entanto, acresce que ainda entendemos que tal posição configura uma redução dos efeitos do ato administrativo que, em nossa opinião, é absolutamente irrazoável. Seguindo o nosso entendimento, ao bem ambiente é concedida uma maior e melhor tutela jurisdicional uma vez que, num só foro, a tutela jurisdicional poderá ter mais do que um alvo, atacando-se o particular e, simultaneamente, a Administração, sendo entregue um litígio a um foro especializado e preparado para analisar um ato que convoca regimes jurídicos estranhos aos olhos do “juiz comum”.

de atos, e da alínea l), pois de um litígio deste género poderá surgir a responsabilidade de entidades públicas, competência dos tribunais administrativos<sup>347</sup>.

Os tribunais administrativos também devem ser competentes para conhecer litígios que ponham em confronto uma conduta dos particulares e o bem ambiente, desde que regulada por normas de direito administrativo<sup>348</sup>. A título de exemplo, suponha-se o caso de uma atuação do particular violadora das imposições de proteção previstas no Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril que assegura a conservação da biodiversidade, através da manutenção e conservação dos *habitats* naturais das espécies protegidas. Aqui, o fundamento legal da competência da jurisdição administrativa já não é a alínea l) do artigo 4.º, n.º 1, mas antes a cláusula geral prevista no artigo 1.º do ETAF e no artigo 212.º, n.º 3 da CRP, pois ainda que a relação seja entre particulares, e recordando os ensinamentos de VIEIRA DE ANDRADE e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, trata-se de uma relação de *caráter administrativo* por estar em causa a violação de normas de direito administrativo. Neste caso, não haveria qualquer razão para tal litígio ser da competência dos tribunais comuns, furtando-se ao conhecimento por entidades especializadas<sup>349</sup>.

Concluindo, e seguindo este entendimento, apenas escapam à jurisdição administrativa os litígios que têm que ver com a prevenção, cessação e reparação da atividade lesiva de bens ambientais naturais levada a cabo por privados, sem estar ao abrigo de uma autorização administrativa (e sem que a Administração tenha sido intimada para agir, configurando uma verdadeira omissão sindicável pelo artigo 37.º, n.º 3 do CPTA<sup>350</sup>), que não represente o exercício de funções materialmente administrativas<sup>351</sup> e que não esteja em causa a violação de normas de direito administrativo. Assim, a justiça administrativa<sup>352</sup> é verdadeiramente ecologizada<sup>353</sup>.

---

<sup>347</sup> CARLA AMADO GOMES, “A Ecologização... *cit.*, p. 253 e admitindo a possibilidade da Administração ser responsável *vide* MARIA JOANA FÉRIA URBANO COLAÇO, “A Tutela... *cit.*, p. 152.

<sup>348</sup> Neste sentido, LUÍS CABRAL DE MONCADA, “O Ambiente e a Relação Jurídica Administrativa”, in *Revista Jurídica Administrativa*, n.º 29/30, janeiro de 2008, p. 78 e CARLA AMADO GOMES, *Introdução... cit.*, p. 210.

<sup>349</sup> Como exemplo destes litígios veja-se o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 24-10-2013, Processo n.º 09718/13, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

<sup>350</sup> Neste sentido, CARLA AMADO GOMES afastando um conceito abstrato de violação de um dever de agir da Administração, presumível *ipso facto*, defendido por MÁRIO AROSO DE ALMEIDA – *cfr.* CARLA AMADO GOMES, *Introdução... cit.*, p. 211-213.

<sup>351</sup> CARLA AMADO GOMES, “A Ecologização... *cit.*, p. 259. Opinião defendida no Acórdão da Relação do Porto de 26-04-2001, Processo n.º 78-B/00, citado por CRISTINA CALHEIROS, “Sumários... *cit.*, p. 210.

<sup>352</sup> A justiça administrativa está, novamente, numa fase de reforma. É, por isso, para nós difícil a análise desta temática, tendo consciência que o que é hoje da competência dos tribunais administrativos, amanhã pode não ser. Com efeito, não queremos deixar de fazer um pequeno apontamento sobre as alterações propostas pelo Governo, constantes da Proposta de Lei n.º 331/XII. O artigo

Propõe CARLA AMADO GOMES um contencioso administrativo ainda mais ao sugerir que seja entregue todo o contencioso ambiental aos tribunais administrativos<sup>354</sup>. A natureza pública do bem e da sua preservação requer que a tutela jurisdicional ambiental seja sempre assegurada por formas de alargamento da legitimidade processual. Assim, distinguindo-se de uma tutela egoística e individual, a tutela dos bens ambientais terá que ser assegurada por uma jurisdição sensibilizada para a apreciação de litígios jurídico-públicos. A autora aponta como principais argumentos o facto do bem objeto de tutela, por ser público, requerer a aplicação de normas de direito público, o facto da maioria das relações ambientais serem consolidadas por atos autorizativos, sendo que por uma questão de coerência devia também conhecer os que são praticados sem autorização, e o facto do bem ambiente só ganhar com a concentração numa única ordem jurisdicional especializada, contribuindo para um maior enraizamento da natureza pública do bem ambiente.

Não se diga que a autora, ao defender este entendimento, está a enviar para os tribunais administrativos inúmeros conflitos de natureza jurídico-privada. Repare-se que a autora defende que um verdadeiro litígio jurídico ambiental é aquele que opõe o bem ambiente a uma conduta individualizada e não aquele confronto entre direitos subjetivos e atividades lesivas. Estando em causa direitos subjetivos, como a integridade física ou a saúde, serão competentes os tribunais comuns. Apenas quando estiver em causa o bem ambiental, bem da coletividade, é que importará a competência dos tribunais administrativos<sup>355</sup>. A autora admite que esta posição convoca problemas do foro prático,

---

1.º, n.º 1, fazendo transparecer a perda do seu anterior carácter de cláusula geral, remete apenas para os litígios compreendidos pelo âmbito de jurisdição previsto no artigo 4.º. Pretende, portanto, o legislador clarificar o conceito de *relação jurídica administrativa* dizendo que apenas o serão, para efeitos de delimitação de competências, aquelas que estão previstas no elenco do artigo 4.º. Todavia, é com algum espanto que se lê a alínea o) do n.º 1 do artigo 4.º. Aí se prescreve também como da competência dos tribunais administrativos e fiscais as “relações jurídicas administrativas e fiscais que não digam respeito às matérias previstas nas alíneas anteriores”. Salvo melhor entendimento, consideramos que a cláusula geral foi eliminada do artigo 1.º, n.º 1 para ser transportada para uma nova alínea no artigo 4.º. O legislador quis atirar pela porta aquilo que faz entrar pela janela. Veja-se, ainda, que apesar de ter sido suprimido o advérbio “nomeadamente” do n.º 1 do artigo 4.º, com a mesma alínea o), o legislador abre novamente a possibilidade do elenco ser meramente exemplificativo (neste sentido, vide ANA FERNANDA NEVES, “Âmbito de Jurisdição e outras alterações ao ETAF”, in *Revista Eletrónica de Direito Público*, n.º 2, junho 2014, disponível em <http://e-publica.pt/ambitodejurisdicao.html>, acedido em 25-07-2015). De relevo para o contencioso ambiental, nomeadamente para o maior alargamento da competência administrativa, é o novo n.º 2 do artigo 4.º que prescreve que “[p]ertence à jurisdição administrativa e fiscal a competência para dirimir os litígios nos quais devam ser conjuntamente demandadas entidades públicas e particulares entre si ligados por vínculos jurídicos de solidariedade, designadamente por terem concorrido em conjunto para a produção dos mesmos danos ou por terem celebrado entre si contrato de seguro de responsabilidade”.

<sup>353</sup> Seguindo a sugestão do título do documento de CARLA AMADO GOMES que nos tem acompanhado.

<sup>354</sup> CARLA AMADO GOMES, “A Ecologização... *cit.*”, pp. 260 ss. e CARLA AMADO GOMES, *A responsabilidade civil por dano ecológico. Reflexões preliminares sobre o novo regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de julho*, Lisboa, AAFDL, 2009, p. 29.

<sup>355</sup> Para COLAÇO ANTUNES, “[e]m matéria de contencioso, tratando-se em qualquer caso de um dano público ambiental (mesmo no caso de responsabilidade por actos de gestão privada da Administração – arts. 483.º e ss. e 499.º e ss. do CC), os tribunais

mas considera ser uma decorrência natural da consciencialização do bem ambiental como um bem público, tal como a Constituição o reconhece.

Ora, com a devida vénia, é uma sugestão muito interessante, mas que não é isenta de crítica. Sem dúvida que o bem ambiente é um bem de natureza pública e que, de facto as mais das vezes, convoca a competência dos tribunais administrativos. No entanto, pensamos que nem sempre se poderá considerar que haja uma relação jurídico-pública nas relações ambientais. Não é pelo simples facto do bem ambiental ser público, que se deve considerar como relação totalmente norteadada pelo direito administrativo. O direito do ambiente é um ramo do direito que extravasa a divisão tradicional entre direito público e privado. Contende com uma realidade eminentemente pública, por dizer respeito a um bem que é de todos, mas nem sempre convoca a intervenção do direito administrativo. E nestas áreas que escapam à regulação do direito administrativo, ainda terá reflexos a tutela oferecida, mesmo que insuficiente, por outros ramos do direito. Acresce que o enraizamento de que determinados conflitos são eminentemente subjetivos e, por isso, que não está em questão a tutela do bem ambiental, ainda não está conseguido na nossa sociedade. Numa sociedade, cremos, ainda muito egoísta, interessará apenas a tutela do direito à saúde e da integridade física, indo a reboque a tutela do ambiente. Desta feita, cremos que a tutela oferecida pelo direito do ambiente, se apenas se cindir na que é oferecida pelo direito administrativo, não irá cobrir todos os pequenos conflitos que poderão eclodir e que terão importância, ainda que mínima, para o direito do ambiente. Aliás, nem se compreende porque a autora, seguindo o entendimento de que a competência se deverá definir em razão do bem ambiente ser um bem público, não chama para os tribunais administrativos o ilícito de mera ordenação social ambiental<sup>356</sup>. No entanto, não podemos deixar de dar razão à ilustre Professora de

---

competentes para dirimir estes litígios deverão ser os tribunais administrativos” – cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Para um direito administrativo... cit.*, pp. 147-148.

<sup>356</sup> GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, a propósito da delimitação da competência dos tribunais administrativos, reconheceram, como exemplo demonstrativo da não adoção pela CRP da reserva absoluta dos tribunais administrativos, o julgamento de questões relacionadas com o ilícito de mera ordenação social. É, para os autores de Coimbra, uma atividade administrativa que, se se tivesse adotado uma reserva absoluta de competência, deveria ser atribuída aos tribunais administrativos o seu conhecimento (cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição... cit.*, p. 565 e também advogando a competência dos tribunais administrativos para estas questões, vide ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, “O ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, setembro/outubro de 2008).

Ora, as contraordenações em matéria ambiental e em matéria de direito do urbanismo têm suscitado ainda mais opiniões que advogam o seu encaminhamento para a competência dos tribunais administrativos. Por se tratarem de áreas do direito para as quais os tribunais administrativos se revelam mais capazes, por mais especializados, a doutrina tem evidenciado a sua preferência para o conhecimento das impugnações das respetivas coimas. Neste sentido, vide VITOR GOMES, “As sanções administrativas na fronteira das jurisdições. Aspectos jurisprudenciais”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, setembro/outubro de 2008, pp.

Lisboa de que desta feita se preveniam eventuais conflitos de jurisdição que só são prejudiciais para a tutela do ambiente.

É, contudo, para nós mais desafiante idealizar uma jurisdição em razão da matéria ambiental, liberta do “espartilho” causado pela divisão entre direito público e direito privado, provocando no cidadão a consciência de que o bem ambiente não é um bem que só à Administração deve importar, mas também a cada um de nós.

#### 4.3. A impugnação de atos administrativos e a condenação à prática de ato legalmente devido – prestabilidade para uma tutela ambiental

Como o contencioso administrativo tem sido aclamado como o mais adequado<sup>357</sup> para a proteção do ambiente, optámos por analisar dois dos vários<sup>358</sup> mecanismos que

---

13-14 e LICÍNIO LOPES MARTINS, “Âmbito da jurisdição administrativa no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais revisto”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 106, julho/agosto de 2014, pp. 22 ss.

Em tempos de reforma da justiça administrativa, o legislador não foi totalmente indiferente à doutrina explanada, tendo inicialmente (no projeto de proposta de lei) sido proposta a inclusão das contraordenações ambientais e as relacionadas com o direito do urbanismo na competência dos tribunais administrativos (o legislador considerava que estas eram verdadeiras relações jurídicas administrativas que só por “razões pragmáticas” e por fundamento histórico hoje inexistente se encontravam atribuídas a outros tribunais – cfr. Texto do projeto da proposta de lei de alteração do CPTA e ETAF disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-justica/documentos-oficiais/20140225-mj-prop-lei-cpta-etaf.aspx>, acessado em 29-07-2015). Contudo, a versão final da Proposta de Lei n.º 331/XII apenas acolheu as contraordenações relacionadas com o direito do urbanismo no artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF. O legislador explicitou, no entanto, a sua intenção: “[e]ntendeu-se, nesta fase, não incluir no âmbito desta jurisdição administrativa um conjunto de matérias que envolvem a apreciação de questões várias, tais como as inerentes aos processos que têm por objeto a impugnação das decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social noutros domínios. Pretende-se que estas matérias sejam progressivamente integradas no âmbito da referida jurisdição, à medida que a reforma dos tribunais administrativos for sendo executada.” (Veja-se que o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais emitiu um parecer relativo ao projeto de revisão do CPTA e do ETAF demonstrando o desagrado com a inclusão na sua competência desses litígios, quer por implicar a formação dos juízes administrativos para lidar com questões que convocam a aplicação da legislação penal, quer por transportar uma carga enorme de processos que poderia conduzir à maior demora da justiça administrativa – cfr. Parecer do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais disponível em [http://www.cstaf.pt/Pareceres/CSTAF.Parecer.Revis%C3%A3o%20ETAF\\_CPTA.pdf](http://www.cstaf.pt/Pareceres/CSTAF.Parecer.Revis%C3%A3o%20ETAF_CPTA.pdf), acessado em 29-07-2015).

Indo ao encontro do entendimento partilhado por LICÍNIO LOPES, que considera que, a atribuição da competência do ilícito de mera ordenação social é uma “evolução histórica natural” (LICÍNIO LOPES, “Âmbito... *cit.*”, p. 23), o legislador manifesta a tendência de incorporação do ilícito de mera ordenação na competência dos tribunais administrativos.

<sup>357</sup> Neste sentido, também JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Tutela Ambiental... cit.*, p. 329, LUÍS CABRAL DE MONCADA, “O Ambiente... *cit.*”, p. 72 e CARLA AMADO GOMES, *Introdução... cit.*, p. 210.

<sup>358</sup> A ação administrativa comum oferece um conjunto de pedidos que são muito úteis para a tutela jurisdicional ambiental como os previstos nas alíneas c), d), f) do n.º 2 do artigo 37.º do CPTA. É também frequente a sugestão da utilização da intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias para a tutela do direito do ambiente (109.º ss. do CPTA). Ora, entendendo o direito do ambiente como um direito insuscetível de configurar um direito subjetivo, não consideramos que seja o meio adequado para operar uma tutela do bem ambiental como bem da coletividade, mas antes como meio adequado para a tutela de direitos subjetivos. Todavia, tendo o legislador constituinte previsto o direito do ambiente como um verdadeiro direito fundamental, parece-nos razoável o entendimento defendido. Não obstante, pretendendo abordar a tutela jurisdicional do bem ambiente como temos advogado, não iremos analisar tal mecanismo por ser manifestamente inadequado (no mesmo sentido *vide* CARLA AMADO GOMES, *Introdução... cit.*, pp. 245-246).

são oferecidos pelo legislador processual administrativo para tutelar relações jurídico-administrativas.

Começando, em primeiro lugar, pela impugnação de ato administrativo, este meio processual, que segue a forma da ação administrativa especial (artigo 46.º, n.º 2, alínea a) do CPTA), tem como função principal o controlo da legalidade. Com a impugnação de um ato administrativo, o autor pretende a sindicância, por parte do julgador, das invalidades patentes do ato. Poderá ser pedida a declaração de nulidade do ato, sendo portanto uma ação declarativa, ou então a anulação do ato administrativo, configurando, neste caso, uma verdadeira ação constitutiva.

A causa de pedir é a ilegalidade do ato<sup>359</sup>, devendo o autor invocar todos os vícios que contém o ato impugnado, apesar do juiz, ao abrigo do artigo 95.º, n.º 2 do CPTA, estar obrigado a encontrar outros vícios para além dos alegados pelo autor. De facto, o legislador, derogando o princípio da limitação do juiz pela causa de pedir<sup>360</sup>, pretende com este meio processual um controlo total das invalidades, denotando uma faceta objetivista<sup>361</sup> do contencioso administrativo.

O ato administrativo assume, neste meio processual, um papel fundamental. É ele que determina os pressupostos processuais e as condições de procedência da ação. É por referência ao ato administrativo que se afere a impugnabilidade do ato, a legitimidade das partes, a tempestividade da ação e as causas de invalidade que integram o objeto da ação<sup>362</sup>.

Com efeito, o conceito de ato administrativo impugnável, previsto no artigo 51.º do CPTA, não pressupõe a efetiva ou suscetível lesão de um direito ou interesse legalmente protegido<sup>363</sup>. O que importa é que o ato produza, de facto, efeitos jurídicos

---

<sup>359</sup> Importa referir que a jurisprudência e a doutrina dominantes em Portugal consideram que a causa de pedir deve cindir-se à ilegalidade da atuação da Administração segundo a ótica do particular e em conexão com os seus interesses substantivos. Não é, portanto, possível a total eliminação de uma faceta subjetiva do contencioso de anulação (cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um... cit.*, p. 192).

<sup>360</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça... cit.*, p. 190.

<sup>361</sup> Neste sentido, *idem, ibidem*.

<sup>362</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2.ª Edição revista, 2007, p. 299.

<sup>363</sup> É, por isso, para nós criticável a formulação do artigo 51.º, n.º 1 do CPTA que faz induzir em erro quanto à impugnabilidade do ato administrativo. Em nosso entender, o legislador importou para este artigo a lesividade ou suscetibilidade de lesão que mais importam à legitimidade para a impugnação de ato administrativo (nomeadamente para efeitos da legitimidade fundada no artigo 55.º, n.º 1, alínea a) do CPTA). Veja-se que o Governo propõe (Proposta de Lei n.º 331/XII), no âmbito da reforma a operar na justiça administrativa, a eliminação desse conceito de lesividade, sugerindo a seguinte formulação mais restritiva para o artigo 51.º, n.º 1 do CPTA: “[a]inda que não ponham termo a um procedimento, são impugnáveis todas as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta, incluindo as proferidas por

nas relações jurídicas administrativas externas, sendo que o legislador exemplifica dizendo que um dos efeitos do ato administrativo pode ser a lesão ou a suscetibilidade de lesão dos direitos ou interesses legalmente protegidos do cidadão. Deste modo, podemos hoje verificar que o conceito substantivo de ato administrativo, previsto no artigo 148.º do CPA, é muito idêntico ao conceito de ato para efeitos contenciosos, sendo a sua principal nota característica e distintiva a eficácia jurídica externa<sup>364</sup>. Como não advogamos a consideração do direito do ambiente como direito subjetivo, essa nota distintiva será a pedra de toque no que toca à impugnabilidade do ato no âmbito do contencioso ambiental, não relevando a lesão de um direito subjetivo.

Ora, para a tutela de relações jurídicas ambientais, no sentido que temos vindo a defender, a impugnação de ato administrativo tem necessariamente de se libertar de todas as facetas subjetivistas<sup>365</sup>, isto é, não deve estar dependente da lesão ou da suscetibilidade de lesão de direitos ou interesses legalmente protegidos. Assim se aplaude a disposição relativa à legitimidade para a impugnação de ato administrativo prevista no artigo 55.º, n.º 1, alínea f) do CPTA, onde se prevê, como autores legítimos, todas as pessoas ou entidades previstas no artigo 9.º, n.º 2 do CPTA, ou seja, permite que qualquer pessoa, associação ou fundação, independentemente de ter interesse pessoal na demanda, proponha este meio processual em nome do bem constitucionalmente protegido ambiente. A impugnação de ato administrativo, enquanto meio de tutela jurisdicional ambiental, deve sempre fundar-se, quanto à sua legitimidade, nesse artigo.

Deste modo, este meio processual poderá ser utilizado para os casos em que o bem ambiente foi efetivamente violado ou para os casos em que poderá vir a ser lesado pela emissão de um ato administrativo? Como vimos, a impugnação de ato administrativo é um meio essencialmente objetivista, tendo como escopo a anulação ou

---

autoridades não integradas na Administração Pública e por entidades privadas que atuem no exercício de poderes jurídico-administrativos”. Cremos que, deste modo, o legislador coloca um ponto final na distinção entre o conceito de impugnabilidade do ato e o de legitimidade processual, evidenciando a eficácia externa como o critério fundamental para a determinação da figura do ato contenciosamente impugnável.

<sup>364</sup> Com o anterior 120.º do CPA, a doutrina distinguia os dois conceitos de ato, defendendo que o conceito de ato administrativo para efeitos contenciosos era simultaneamente mais amplo e mais restrito que o conceito substantivo de ato administrativo previsto no CPA. A título exemplificativo *vide* JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça... cit.*, p. 182.

<sup>365</sup> Neste sentido, *vide* LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Para um direito administrativo... cit.*, p. 118. VASCO PEREIRA DA SILVA defende que o contencioso de anulação hoje é um contencioso eminentemente subjetivo. Não se trata apenas de um contencioso de legalidade, pretendendo-se apenas o estrito cumprimento pela Administração da lei, mas antes um contencioso para defesa dos direitos subjetivos dos particulares. “A anulação do acto não tem como objectivo a defesa altruísta da legalidade pelo particular, mas a protecção dos seus próprios direitos subjectivos lesados. Da perspectiva do particular, o seu pedido imediato, a anulação ou declaração de nulidade ou inexistência do acto administrativo, é incidível da protecção do direito subjectivo lesado, que constitui o seu pedido mediato.” (cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um... cit.*, p. 186).

a declaração de nulidade do ato (artigo 50.º, n.º 1 do CPTA). Com efeito, parece-nos que apenas poderá ser utilizado este meio na medida em que o ato administrativo seja anulável ou nulo. Se o ato administrativo for legal, a suscetibilidade de lesão ou a efetiva lesão do bem ambiental não são causas de pedir, por si só, adequadas para este meio processual<sup>366</sup>. Todavia, a impugnação de ato administrativo, uma vez legitimada ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2 do CPTA, tem como objeto necessário os vícios de que padece o ato, colocados na perspetiva da tutela do bem ambiental. Recordando os ensinamentos de VASCO PEREIRA DA SILVA, será uma causa de pedir baseada numa “ilegalidade relativa”<sup>367</sup>, ou seja, em nossa opinião, o autor popular não tem que chamar o juiz para o controlo de uma legalidade pura e simples, mas para uma tutela da legalidade orientada para a proteção do bem ambiente. Daí que seja defensável que o contencioso administrativo ambiental não é um contencioso puramente objetivista.

Ainda a propósito da legitimidade processual, o artigo 57.º do CPTA revela-se como um expediente muito importante para o contencioso ambiental. Pressupondo um litígio entre um autor investido pelo mecanismo da ação popular e a Administração emissora de um ato autorizativo ilegal, o particular beneficiário da autorização deverá surgir na lide como contrainteressado, isto é, como pessoa a quem o provimento do processo impugnatório possa diretamente prejudicar. Deste modo, a disciplina da impugnação de ato administrativo não se mostra indiferente à complexidade das relações jurídicas administrativas, que as mais das vezes se prendem com o bem ambiental<sup>368</sup>.

Quanto aos efeitos da impugnação de ato administrativo, importa atentar ao artigo 50.º, n.º 2 do CPTA. É muito importante para uma tutela jurisdicional ambiental que as decisões sejam tomadas em tempo útil, por forma a evitar, muitas vezes, danos irreversíveis. O tempo da natureza é diferente do tempo dos tribunais, logo o contencioso administrativo ambiental tem que ser necessariamente rápido e sensível à

---

<sup>366</sup> Diríamos que, sendo uma atuação lícita mas lesiva do ambiente, o autor investido de legitimidade através do mecanismo da ação popular deverá, outrossim, demandar a administração ao abrigo da responsabilidade civil por factos lícitos.

<sup>367</sup> Para VASCO PEREIRA DA SILVA, “a causa de pedir não é a ilegalidade absoluta ou abstracta do acto administrativo impugnado, mas uma «ilegalidade relativa, quer dizer, relacionada com o direito subjectivo lesado (*relação de ilegalidade*)» (KREBBS). De acordo com a feliz expressão de KREBBS, tem sempre de se verificar uma *relação de ilegalidade* ou *conexo de ilegalidade* (*Rechtswidrigkeitszusammenhang*) entre a ilegalidade do acto administrativo e a lesão de um direito subjectivo” (cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um... cit.*, p. 193).

<sup>368</sup> JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS convoca, além do destinatário do ato, todos os terceiros que sofram os seus efeitos jurídicos, nomeadamente os vizinhos titulares de uma posição jurídica particularmente qualificada e individualizada que se concretiza na pretensão de abstenção de determinados comportamentos ou atividades lesivas por parte de outrem - cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito e Política... cit.*, pp. 69 e ss.

fragilidade do bem a tutelar. Ora, a simples proposição da ação não acarreta, na grande maioria dos casos<sup>369</sup>, a suspensão da eficácia do ato. Portanto, ainda que se impugne contenciosamente o ato lesivo, este irá continuar a produzir os seus efeitos. Imagine-se um ato administrativo autorizativo ilegal, que concede a possibilidade do beneficiário do ato praticar uma atividade que se revela absolutamente atentatória contra o bem ambiental. O autor popular poderá impugnar o ato, lançando mão do meio processual sob análise, mas, em termos práticos e imediatos, nada acontecerá à atividade lesiva<sup>370</sup>. O ato continuará a vigorar na ordem jurídica produzindo os seus efeitos e legitimando uma atividade que se revela atentatória contra o meio ambiente. Desta feita, o autor tem que lançar mão de uma providência cautelar para operar a suspensão da eficácia do ato, como complemento da impugnação do ato administrativo (artigos 112.º, n.º 1, alínea a), 128.º e 129.º do CPTA). Só deste modo é que se conseguirá uma tutela jurisdicional ambiental adequada, pois de nada serve impugnar o ato se este continuar a danificar o ambiente<sup>371</sup>.

Quanto ao prazo para impugnação contenciosa de ato administrativo, ao abrigo do artigo 58.º, n.º 1 do CPTA, se o ato for nulo, poderá ser impugnado a todo o tempo. Todavia, sendo anulável, e no caso dos autores investidos pelo mecanismo da ação popular, a impugnação terá que ser promovida no prazo de três meses (58.º, n.º 2, alínea b) do CPTA). Ora, esse prazo é claramente curto. A tutela jurisdicional ambiental, frequentemente, será requerida aquando da percepção, pelo autor popular (que por ser

---

<sup>369</sup> Pois, segundo o artigo 50.º, n.º 2 do CPTA, para a suspensão automática, terá que estar em causa apenas o pagamento de uma quantia certa, sem natureza sancionatória, e que tenha sido prestada garantia por qualquer das formas previstas na lei tributária. Ora, os litígios ambientais dificilmente se poderão enquadrar nesta hipótese prevista.

<sup>370</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e FERNANDES CADILHA consideram que o artigo 18.º da Lei da ação popular permite ao julgador a atribuição de efeito suspensivo ao ato administrativo aquando da sua impugnação judicial (MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Código... cit.*, p. 304). No entanto, a epígrafe do artigo diz: “[r]egime especial da eficácia dos recursos”, logo, em nosso entender, este artigo não está pensado para os meios processuais principais mas para os recursos propriamente ditos de sentenças proferidas pelos tribunais, pelo que aqui não aplicável.

<sup>371</sup> A Proposta n.º 331/XII prevê várias alterações ao Título IV do CPTA relativo às providências cautelares. Julgamos ser relevante evidenciar a introdução do n.º 4 no artigo 114.º do CPTA que tem a seguinte redação: “Na pendência do processo cautelar, o requerente pode proceder à substituição ou ampliação do pedido, com fundamento em alteração superveniente dos pressupostos de facto ou de direito, com oferecimento de novos meios de prova, de modo a que o juiz possa atender à evolução ocorrida para conceder a providência adequada à situação existente no momento em que se pronuncia”. Ora, pensando no contencioso ambiental, parece-nos que esta sensibilidade do legislador para as alterações supervenientes na pendência do processo cautelar é bastante útil para as situações de facto complexas características dos litígios ambientais. A instabilidade das necessidades de proteção pode desencadear, por parte do julgador, uma adaptação da providência requerida, tendo como escopo a melhor tutela do bem ambiente. No que toca ao artigo 131.º do CPTA, aplaudimos as alterações sugeridas. Na redação da Proposta de Lei n.º 331/XII, além do decretamento provisório da providência poder ocorrer oficiosamente, não carecendo da iniciativa do requerente, também deixa de ser necessário que a providência em causa se destine à proteção de direitos, liberdades e garantias. Demonstrando um evidente recuo no caráter subjetivo deste preceito, o decretamento provisório passa a depender apenas da “existência de uma situação de especial urgência, passível de dar causa a uma situação de facto consumado na pendência do processo”. Assim, salvo melhor entendimento, cremos que o decretamento provisório da providência, libertando-se da proteção de direitos, liberdades e garantias, poderá ser um mecanismo útil para operar uma tutela jurisdicional ambiental em tempo, ou diríamos até, para operar uma tutela jurisdicional ambiental imediata, visto que a providência deverá ser decretada no prazo de 48 horas.

desinteressado pessoalmente, mais tempo demorará a reagir) da lesão ou da possibilidade de lesão do bem ambiente. E este juízo pode não ocorrer no prazo de três meses, tornando o ato inimpugnável, apesar de não se convalidar.

No entanto, importa atentar ao artigo 59.º do CPTA que estabelece quais as regras para a contagem do prazo. E aqui, no seu n.º 3, alínea c), denotamos uma sensibilidade do legislador para as situações em que o ato não é notificado, nem publicado. Nestes casos, que poderão muitas vezes ocorrer no âmbito das relações jurídicas ambientais, o autor popular poderá impugnar o ato no prazo de três meses a contar do conhecimento ou da sua execução, o que se revela como um sensível alargamento<sup>372</sup>. Todavia, não se admite a contagem do prazo a partir do momento em que o ato se demonstre lesivo<sup>373</sup>, o que se compreende porque, como meio não pensado para operar uma tutela jurisdicional ambiental, o que importa é, de facto, o controlo da legalidade do ato<sup>374</sup>.

A sentença<sup>375</sup> de provimento resultante da impugnação de ato administrativo constitui a Administração na obrigação de reconstruir a situação de facto de acordo com o julgado, e de atuar de forma conforme com a sentença, ainda que não tenha sido cumulado, ao abrigo do artigo 47.º do CPTA, o pedido de condenação da Administração à reparação dos danos resultantes da atuação, pois o artigo 47.º, n.º 3 permite que essa pretensão seja deduzida no âmbito do processo de execução de sentença. Ora, estando em jogo o bem ambiente, o juiz não poderá, no momento da prolação da sentença,

---

<sup>372</sup> O artigo 59.º do CPTA sofre algumas alterações por força da Proposta de Lei que temos vindo a acompanhar. Se ao abrigo da redação atual do artigo 59.º do CPTA, a contagem do prazo para a impugnação pelos destinatários do ato começa a contar a partir da notificação, o legislador sugere uma distinção com base na eficácia do ato. Se o ato for eficaz, o prazo conta-se a partir da notificação. Se o ato não for eficaz, o prazo conta-se desde o início de produção dos seus efeitos (leitura conjugada dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º do CPTA). Quanto aos outros interessados, a Proposta distingue entre os casos em que os atos devam ser publicados e os casos em que os atos não tenham de o ser. Para o primeiro caso, o prazo conta-se a partir da data em que o ato publicado deva produzir efeitos. Para o segundo caso, contam-se desde a data da notificação, da publicação ou do conhecimento do ato ou da sua execução, consoante o que ocorra em primeiro lugar (artigo 59.º, n.º 3 da Proposta de alteração do CPTA). Na redação atual, apenas se prevê esta segunda hipótese. Em relação ao que *supra* explanámos, as alterações ao artigo não comportam nada de relevante, apenas é de notar que a situação exposta se passará a reger pelo artigo 59.º, n.º 3, alínea b).

<sup>373</sup> COLAÇO ANTUNES propõe uma interpretação mais ampla do conceito de erro desculpável previsto na alínea b) do n.º 4 do artigo 58.º do CPTA que permite a impugnação no prazo de um ano, isto é, além do prazo de três meses que mencionámos. Para o autor, dever-se-á, nesta cláusula, incluir todas as situações em que a incerteza científica e a imprevisibilidade de danos fazem com que seja impossível a impugnabilidade no prazo de três meses – cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Para um direito administrativo... cit.*, p. 115.

<sup>374</sup> Note-se que, na Proposta de Lei n.º 331/XII, o artigo 50.º tem mais um número, o número 3, que demonstra, em nosso entender, que o legislador não se esquece da possível subjetividade da impugnação de ato administrativo. O número 3 dita: “A impugnação de atos lesivos exprime a intenção, por parte do autor, de exercer o direito à reparação dos danos que tenha sofrido, para o efeito de interromper a prescrição deste direito, nos termos gerais.”

<sup>375</sup> Quando o pedido de declaração de anulabilidade de atos administrativos é cumulado com o pedido de demolição de edifício construído, a ação administrativa especial deve ser registada, pois irá implicar uma modificação objetiva dos direitos de propriedade (neste sentido, ALBERTO SOARES CARNEIRO, “Da registabilidade das acções administrativas especiais (acção popular), in *Lusitana: Revista de Ciência e Cultura*, Série de Direito, Porto, Universidade Lusíada Editora, 2010, p. 257).

esquecer que o provimento terá que ter, necessariamente, consequências na sua proteção<sup>376</sup>. Assim, concordamos com JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS quando identifica dois tipos de efeitos que a sentença de provimento de anulação de ato administrativo, no âmbito do contencioso ambiental: “os efeitos repristinatórios” e os “efeitos conformativos”<sup>377</sup>. Os primeiros refletem-se na imposição da Administração para a reconstituição da situação ambiental que existiria se o ato não tivesse sido praticado ou se tivesse sido praticado sem o vício que o invalidou. Os segundos concretizam-se na imposição da Administração não praticar novo ato que atente contra o ambiente por idênticos motivos<sup>378</sup>, conseguindo desta feita uma tutela preventiva do bem ambiente.

Posto isto, a impugnação de ato administrativo, ainda que não tenha sido pensada para o controlo de atos lesivos do bem ambiente, será um mecanismo útil para a tutela jurisdicional ambiental perante emanações de atos administrativos ilícitos.

Por sua vez, o pedido de condenação à prática de ato legalmente devido, que segue também a forma da ação administrativa especial (artigo 46.º, n.º 2, alínea b) do CPTA), releva-se como um dos principais mecanismos oferecidos pelo contencioso administrativo para a tutela jurisdicional ambiental.

Como vimos, o direito do ambiente como DESC possui uma vertente positiva que impõe ao Estado um conjunto de comportamentos ativos para a defesa e promoção dos bens naturais. Assim, o mero recurso de anulação, declarando nulo ou anulado um ato e condenando, no limite, a Administração à reparação do dano, não é suficiente para a efetivação de uma verdadeira proteção do Ambiente. É necessário de forma complementar a efetivação de uma atividade prestatória por parte da Administração<sup>379</sup>.

O artigo 268.º, n.º 4 da CRP, após a revisão de 1997, lançou as bases para o legislador ordinário concretizar um meio processual adequado para determinar a emanação, por parte da Administração, de um ato legalmente devido.

---

<sup>376</sup> Quanto aos efeitos do caso julgado, *vide* o artigo 19.º da Lei da ação popular e os desenvolvimentos oferecidos por JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Tutela... cit.*, pp. 273 e ss..

<sup>377</sup> JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Tutela... cit.*, p. 268 e quanto a este aspeto, *vide* JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça... cit.*, p. 335.

<sup>378</sup> JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Tutela... cit.*, p. 268.

<sup>379</sup> JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Tutela Ambiental... cit.*, p. 185.

Com efeito, optou-se pela ação condenatória da entidade competente à prática de um ato administrativo que tenha sido ilegalmente omitido ou recusado (artigo 66.º). Em vez de se ter consagrado uma ação declarativa ou uma ação tendente à prolação de uma sentença substitutiva<sup>380</sup>, o legislador optou por ir mais longe, e “sem medo” das interpretações mais radicais do princípio da separação dos poderes e libertando-se da tradicional limitação do contencioso administrativo do tipo francês, admitiu a efetiva condenação da Administração à prática de um ato, evidenciando a atribuição de poderes de plena jurisdição aos tribunais administrativos<sup>381</sup>.

O autor, lançando mão deste meio processual, não pretende a discussão em juízo da recusa ou do ato negativo da Administração, mas antes pretende fazer valer a sua pretensão, pedindo o seu cabal reconhecimento ao ponto de exigir a imposição à Administração da prática do ato com o conteúdo que a lei naquele caso concreto determina<sup>382</sup>. Desta feita, não se trata de um processo impugnatório (artigo 66.º, n.º 2 do CPTA), ainda que, para a constituição da Administração no dever de praticar o ato administrativo devido, seja necessária a impugnação prévia do ato de conteúdo negativo<sup>383</sup>. Neste caso, e para MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, trata-se de uma “*impugnação de plena jurisdição*, uma vez que a eliminação do acto negativo tem lugar no âmbito de um processo dirigido à condenação à prática de outro acto administrativo no lugar daquele que foi praticado, pelo que o seu objecto não se centra no acto negativo – e, portanto, na contestação dos fundamentos em que este se possa ter baseado, por referência ao momento em que foi praticado – mas na pretensão dirigida à prática de acto devido – e, portanto, na questão de saber se, no momento em que ao tribunal cumpre decidir, estão preenchidos os elementos constitutivos da pretensão e se não existem elementos impeditivos, modificativos ou extintivos que lhe possam ser contrapostos”<sup>384</sup>. É, portanto, a falta do ato requerido, como resultado da inércia ou da recusa por parte da Administração, que gera um conflito entre esta e o cidadão e que, por consequência, configura o objeto do meio processual sob análise<sup>385</sup>.

---

<sup>380</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça... cit.*, p. 200.

<sup>381</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de... cit.*, pp. 87-88. O nosso legislador seguiu a posição adotada pela lei alemã, protegendo de forma mais eficaz o cidadão das violações dos seus direitos, indo mais longe do que a posição adotada pelo Tratado de Roma, “que se limita a autorizar o Tribunal a declarar verificada a violação do dever de pronúncia em prazo razoável” – cfr. WLADIMIR BRITO, *Lições de Direito Processual Administrativo*, Coimbra, Coimbra Editora, 2.ª Edição, 2008 p. 260.

<sup>382</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de... cit.*, p. 90

<sup>383</sup> *Idem*, p. 91.

<sup>384</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>385</sup> WLADIMIR BRITO, *Lições... cit.*, 2008, p. 268.

Ora, por ato legalmente devido<sup>386</sup>, deve-se, segundo os ensinamentos de VIEIRA DE ANDRADE, considerar todo o ato, ainda que não estritamente vinculado perante a lei, isto é, ainda que albergue momentos de discricionariedade, cuja emanção a lei impõe. O conceito de lei deve neste contexto ser compreendida em termos amplos, abrangendo a lei ordinária, constitucional, internacional, comunitária e, até, o contrato<sup>387</sup>. Uma vez omitido um ato<sup>388</sup> que a ordem jurídica, naquela situação concreta, obriga à sua emanção, o particular lesado poderá socorrer-se deste mecanismo para compelir a Administração à sua prolação.

Acresce que o legislador apenas admite este meio processual na medida em que, e recordando as palavras de WLADIMIR BRITO, exista “violação pela Administração de um dos seus deveres típicos em que se decompõe o dever de agir e que são, como sabemos, o *dever de prover*, o *dever de proceder* e o *dever de resolver*”<sup>389</sup>. Ora, para que se coloque a Administração no dever de agir, é exigido pelo legislador que o cidadão lance mão de um procedimento prévio, isto é, é necessário que seja dirigido um requerimento<sup>390</sup> ao órgão competente para a emanção do ato e, em consequência, a Administração tenha omitido a prática do ato requerido no prazo legalmente devido, tenha recusado a sua prática, ou tenha recusado a apreciação propriamente dita do

---

<sup>386</sup> Com a expressão “legalmente devido” queremos dizer duas situações: as “situações de vinculação quanto à oportunidade da actuação” e as “situações de redução da discricionariedade quanto à oportunidade da actuação”, ou seja, apenas haverá condenação caso a Administração tenha violado uma vinculação legal quanto à oportunidade de agir ou caso a Administração não tenha outra alternativa do que agir naquela circunstância concreta – cfr. *idem*, p. 97. Em específico quanto ao conceito de omissão administrativa *vide* MARGARIDA CORTEZ, “A responsabilidade civil da Administração por omissões”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 40, julho/agosto de 2003, p. 32 ss.

<sup>387</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código... cit.*, pp. 201-202.

<sup>388</sup> Uma vez que se pretende a emanção de um ato, estão excluídas todas as pretensões relacionadas com as operações materiais e com meros atos jurídicos da Administração. Neste sentido, *vide* MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código... cit.*, p. 414. Quando a pretensão do particular não se dirija à emanção de um ato, o particular deve lançar mão do mecanismo previsto no artigo 37.º do CPTA. O mesmo se diga quanto à pretensão do particular de exigir da Administração a abstenção de uma conduta ou de pôr termo a um comportamento lesivo (veja-se que o artigo 37.º, n.º 3 do CPTA permite que se demande diretamente o particular lesante, em vez de se pedir a condenação da Administração). Nestes casos, o autor deve lançar mão da ação administrativa comum, em vez de lançar mão da ação administrativa especial. Com a reforma que a Proposta de Lei n.º 331/XII pretende operar, passa a deixar de haver essa distinção, existindo apenas uma forma de ação: a ação administrativa. Advoga o legislador que a “relativa incoerência”, a reduzida “praticabilidade do modelo adotado” e a “livre cumulabilidade de pedidos” prevista no artigo 4.º e 5.º reconduzem todos os pedidos a uma única forma de ação que deve seguir o modelo da tramitação da ação administrativa especial. Deste modo, o particular apenas terá que escolher, dentro da ação administrativa, qual o processo mais adequado à sua pretensão de entre todos os previstos no novo artigo 37.º.

<sup>389</sup> WLADIMIR BRITO, *Lições... cit.*, 2008, pp. 269-270.

<sup>390</sup> A Proposta de Lei n.º 331/XII acarreta algumas modificações interessantes quanto aos pressupostos deste meio processual. O artigo 67.º passa a distinguir entre os casos em que tenha sido apresentado um requerimento e os casos em que não tenha sido apresentado. No primeiro caso, permite-se a utilização deste meio processual para os casos em que não tenha sido proferida decisão no prazo legalmente previsto, para os casos em que tenha sido proferido ato de indeferimento ou de recusa de apreciação, para os casos em que tenha sido praticado ato administrativo de conteúdo positivo que não satisfaça integralmente a pretensão do interessado. No segundo caso, permite-se a utilização deste mecanismo processual quando não tenha sido cumprido o dever de decidir que decorra diretamente da lei e quando se pretenda obter a substituição de um ato administrativo de carácter positivo.

requerimento<sup>391 392</sup>. Estes são os pressupostos previstos no artigo 67.º do CPTA. Todavia, e agora retomando VIEIRA DE ANDRADE, poderão existir situações em que a ação não estará dependente desses pressupostos. Ora vejamos.

No caso de ter sido indeferido o requerimento de forma parcial, indireta, suplementar ou consequencial ou quando a mera impugnação do ato não seja suficiente para acautelar o interesse em jogo, deve também ser permitida a utilização deste mecanismo quando o particular julge que a lei, naquele caso, impõe um outro conteúdo do ato. No entanto, este pedido de condenação pressupõe a impugnação parcial ou total simultânea, mediante a utilização da cumulação de pedidos (47.º, n.º 2, alínea a) do CPTA)<sup>393</sup>.

O artigo 68.º do CPTA alarga a legitimidade para a proposição desta ação às pessoas previstas no artigo 9.º, n.º 2 (68.º, n.º 1, alínea d)) e ao Ministério Público (68.º, n.º 1, alínea c)). Nestes casos, não havendo um interesse pessoal e direto na demanda, e, por isso, não sendo um meio tendente à tutela de um direito subjetivo, não faz sentido exigir “o respeito pelo “princípio da provocação”, isto é, que a Administração tenha de ser interpelada para a emissão de um acto administrativo, quando se trate de um *acto cuja prática seja imposta directamente pela lei*”<sup>394</sup>. Desta feita, para a tutela jurisdicional do ambiente, o autor popular não terá que provocar previamente a Administração para cumprir, se o ato omitido for imposto pela lei. Aplauda-se esta

---

<sup>391</sup> E aqui se materializam as violações das várias emanções do *dever de agir* a que *supra* fizemos referência. No entender de WLADIMIR BRITO, haverá violação do *dever de prover* no caso em que a Administração recusa iniciar o procedimento, isto é, “recusa abrir o procedimento para se pronunciar sobre a pretensão do requerente”. Existirá violação do *dever de proceder*, no caso em que, apesar de saber que tal requerimento a constitui no dever de prosseguir com o procedimento, a Administração fica inativa, não levando a cabo os trâmites legais necessários para a prolação da decisão final. Por último, existirá violação do *dever de resolver* quando, encontrando-se a Administração na fase decisória propriamente dita, esta não resolve em prazo razoável ou em prazo legalmente estabelecido, uma pretensão, “mesmo que essa resolução seja no sentido de indeferir de mérito tal pretensão” – cfr. WLADIMIR BRITO, *Lições... cit.*, p. 272-275.

<sup>392</sup> Para MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA deve-se excluir a possibilidade de se pedir ao tribunal a condenação da Administração numa pretensão substancialmente diferente da que foi requerida, uma vez que no entender dos autores existe aí uma reserva da Administração – cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código... cit.*, p. 416.

<sup>393</sup> Note-se que a redação sugerida pela Proposta de Lei n.º 331/XII prevê, na alínea c) do n.º 1 do artigo 67.º, a possibilidade de condenação à prática de ato administrativo quando “tenha sido praticado ato administrativo de conteúdo positivo que não satisfaça integralmente a pretensão do interessado”. No nosso entender, ao introduzir a palavra “integralmente”, o legislador acolhe a tese do autor citado, posição que aplaudimos.

<sup>394</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça... cit.*, p. 203. Para MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA também não deve ser necessário o requerimento nos casos em que os atos são de iniciativa oficiosa e de interesse público – cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código... cit.* pp. 418-419.

interpretação, pois abre as portas deste mecanismo, liberto de pressupostos que, as mais das vezes, iriam limitar o autor popular à sua utilização<sup>395</sup>.

No que toca à legitimidade para a proposição deste meio processual, já deixamos antever que a ação popular é permitida (68.º, n.º1, alínea d)), denotando uma faceta não exclusivamente subjetivista, pois pode ser utilizada para a realização do interesse ambiental.

Quanto ao prazo da ação, o artigo 69.º do CPTA estabelece o prazo de um ano, em caso de omissão, contado desde o termo do prazo legal estabelecido para a emissão do ato ilegalmente omitido. No caso de indeferimento, o prazo será de três meses. No entanto, VIEIRA DE ANDRADE considera que este prazo não deverá valer para o casos em que o ato seja nulo<sup>396</sup> e para o caso da ação pública<sup>397</sup>. Concordamos com o autor, na medida em que as razões de estabilidade do ato administrativo que norteiam a estipulação do prazo não devem prevalecer no caso em que esteja em jogo a defesa de valores supraindividuais, como é o caso do ambiente. A estabilidade do ato administrativo deve ceder face à necessária proteção de bens que são de todos e cuja proteção a CRP impõe a todos<sup>398</sup>. No que toca à ação popular, o que se disse a propósito da contagem do prazo prevista no artigo 59.º do CPTA deve aqui ser recordado. Assim, ainda que o prazo de três meses seja essencialmente curto, os interessados poderão, nesse período contado após o conhecimento do ato, requerer a sua substituição, no caso de não deverem ser notificados, nem o ato dever ser publicado.

A sentença condena a Administração na prática do ato administrativo devido, não se limitando a devolver a questão ao órgão administrativo competente, pronunciando-se ainda sobre a pretensão do particular (artigo 71.º, n.º 1 do CPTA). Se o

---

<sup>395</sup> Indo ao encontro desta interpretação, o legislador, na Proposta de alteração do CPTA, prevê a possibilidade de condenação à prática de ato administrativo sem que tenha sido apresentado requerimento, quando a Administração não tenha cumprido o dever de emitir um ato administrativo que resultava diretamente da lei. E para tal, a legitimidade ativa compreende quer as pessoas e entidades previstas no artigo 9.º, n.º 2, quer o Ministério Público, quer os demais legitimados previstos no artigo 68.º, n.º 1. É esta a conclusão a que chegamos depois da leitura conjugada dos artigos 68.º e 69.º da Proposta, sendo que é com alguma estranheza que vislumbramos a introdução específica e concreta da desnecessidade da apresentação de requerimento para o Ministério Público (artigo 68.º, n.º 1, alínea b)), quando este apenas se encontra legitimado para pedir a condenação da Administração à prática de ato devido que decorra diretamente da lei, pedido esse que, para todos os legitimados, não carece de prévio requerimento.

<sup>396</sup> Neste caso, poderá ser conhecida e invocada judicialmente a todo o tempo. Recorde-se o que se disse a propósito da nulidade de ato administrativo, nomeadamente no que toca à nulidade fundada na ofensa do conteúdo essencial de um direito fundamental, onde defendemos ser aí de integrar qualquer ato que ofenda o conteúdo do direito fundamental ao ambiente. Considerando este entendimento, existirão alguns casos em que se poderá, sem dependência de prazo, recorrer a este meio processual.

<sup>397</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça... cit.*, pp. 206-107

<sup>398</sup> A Proposta de Lei n.º 331/XII determina que para os casos de indeferimento, de recusa de apreciação do requerimento ou de pretensão dirigida à substituição de um ato de conteúdo positivo, será o prazo de três meses. Nos casos de pura inércia da Administração, estabelece-se, igualmente, o prazo de um ano.

ato devido compreender um conteúdo vinculado, isto é, se além da vinculação da Administração quanto à prática do ato, o legislador ainda estabelece a completa regulação e configuração do conteúdo do ato devido, o juiz administrativo deve condenar a Administração à prática de um ato, especificando o seu teor, pronunciando-se sobre a pretensão material do pedido<sup>399</sup>. Se, por outro lado, o seu conteúdo estiver dependente de valorações próprias do exercício da função administrativa<sup>400</sup>, ou seja, “quando o conteúdo do acto a praticar não seja estritamente vinculado, seja por a lei não impor uma única solução, seja por esta não resultar, no caso concreto, de uma eventual “redução da discricionariedade a zero”<sup>401</sup>, designadamente nas situações de ausência de procedimento administrativo – o juiz terá de limitar-se a uma *condenação genérica*<sup>402</sup>, com as indicações vinculativas que puder retirar das normas jurídicas aplicáveis, sem pôr em causa a autonomia da decisão (a autoria) do órgão administrativo (artigo 71.º, n.º 2)”<sup>403</sup>. Nesta situação, o tribunal recorta, em maior ou menor medida, o quadro, de facto e de direito<sup>404</sup>, dentro do qual o ato a emanar se deverá enquadrar, sendo que a única vinculação que lhe é possível explicitar prende-se com o dever de praticar o ato<sup>405</sup>. Tendo existido um procedimento administrativo, será para o tribunal mais simples proferir uma decisão de conteúdo mais densificado, uma vez que dispõe de elementos que lhe permitirão concretizar os contornos da situação<sup>406</sup>.

---

<sup>399</sup> WLADIMIR BRITO, *Lições... cit.*, p. 284.

<sup>400</sup> Quanto às matérias que devem escapar ao controlo operado pelos tribunais, vide RUI CHANCELLERE DE MACHETE, “A Condenação à prática de acto devido – Algumas questões”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 50, março/abril de 2005, p. 3 ss.

<sup>401</sup> Isto é, nos casos em que objetivamente se reconhece que à Administração apenas lhe resta a prática de um determinado ato com um determinado conteúdo, porque “a apreciação do caso concreto permite identificar apenas uma solução como legalmente possível” – cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 17-01-2008, citado por MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual... cit.*, p. 99. Nestes casos, o tribunal deve condenar a Administração à prática desse determinado ato, especificando qual o conteúdo concreto legalmente possível.

O artigo 71.º, n.º 2 do CPTA coloca o juiz administrativo numa posição de grande dificuldade, tendo em conta as várias doutrinas defendidas quanto à sindicância da discricionariedade administrativa junto dos tribunais. De facto, se para uns (como para MARCELLO CAETANO) a única vinculação a que a Administração está adstrita é a prossecução do fim legal, podendo escolher os pressupostos que entender para a prolação da decisão, para outros (como RODRIGUES QUEIRÓ), a Administração não está apenas vinculada quanto ao fim, mas também quanto aos *pressupostos* que a lei expressamente preveja, podendo apenas escolher de entre os pressupostos previstos aquele que melhor prossiga o interesse público. Já, segundo outro entendimento (sufragado por GONÇALVES PEREIRA), cabe ainda ao julgador verificar se a escolha dos pressupostos para a decisão final não é desadequada face à fundamentação do ato e à realidade a que se destina, podendo existir um erro de facto que deve ser juridicamente relevante. Caberá, portanto, ao juiz, “com pinças”, verificar da situação concreta e determinar qual o limite da sua jurisdição, condenando a Administração sem ferir os seus poderes discricionários – cfr. WLADIMIR BRITO, *Lições... cit.*, 2008, pp. 286-287.

<sup>402</sup> Nas palavras de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, os processos de condenação à prática de ato administrativo configuram um processo de “*geometria variável*”, no sentido em que não conduzem todos à emissão de pronúncias judiciais com idêntico alcance” – cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual... cit.*, p. 98.

<sup>403</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça... cit.*, p. 208.

<sup>404</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário... cit.*, p. 393.

<sup>405</sup> *Idem*, p. 430.

<sup>406</sup> *Idem*, p. 431.

Ora, no âmbito de uma tutela jurisdicional ambiental, arriscaríamos dizer que o juiz, perante um caso em que a discricionariedade é patente, não estipulando a lei qual o conteúdo do ato, pode e deve proferir uma decisão no sentido de condenar a Administração na emanção do “ato mais amigo do ambiente”. Escapando ao poder do juiz a determinação concreta do teor do ato, por contender com juízos que apenas à Administração compete, o tribunal pode criar um limite<sup>407</sup>, em nome do dever de proteção do bem ambiente que a CRP impõe ao Estado (artigo 9.º da CRP). O limite, ainda que vago, obrigará a Administração a ponderar entre vários conteúdos do ato, tendo que escolher aquele que menos consequências nefastas terá no ambiente. Só deste modo se assegurará que a Administração não emane um ato, ainda que lícito, que não contenda com o bem ambiental que importa proteger<sup>408</sup>.

Também para assegurar uma tutela jurisdicional útil do ambiente, o juiz deve sempre estipular um prazo para a emanção do ato, conseguindo deste modo que a Administração proteja o mais rápido possível o bem ambiental, cuja tutela não é compatível com excessivas demoras. Deste modo, o mesmo se diga quanto à aplicação de uma sanção pecuniária compulsória, que se revela como um mecanismo muito útil para compelir a Administração para a prática mais rápida e atempada do ato legalmente devido (artigo 66.º, n.º 3 do CPTA). Desta feita, o juiz deve aplicar essa sanção na medida em que considere justificado o receio de que a Administração vai incumprir a sentença condenatória, ou seja, que não vai praticar o ato devido, ou não o vai praticar no prazo estipulado<sup>409</sup>.

Concluindo, também o pedido de condenação da Administração à prática de ato administrativo devido se revela como um meio processual adequado a uma tutela jurisdicional ambiental. Todavia, fomos denotando algumas falhas na tutela oferecida pelo contencioso administrativo. Deste modo, importa agora precisar quais as exigências de um contencioso ambiental.

---

<sup>407</sup> Será, portanto, um limite negativo para cuja formulação nos inspiramos em MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, ao admitir a possibilidade de se condenar a Administração à substituição do ato ilegal por outro que não reincida nas ilegalidades cometidas e, portanto, a que observe as normas e princípios anteriormente violados (cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual... cit.*, pp. 99-100). Aqui a condenação do juiz será idêntica, obrigando-se a Administração a não violar o bem ambiente.

<sup>408</sup> Atente-se à disposição do n.º 3 do artigo 71.º do CPTA, sugerida pela Proposta de Lei n.º 331/XII. Segundo este preceito, e como corolário do princípio do dever de gestão processual previsto no proposto artigo 7.º-A do CPTA, “quando tenha sido pedida a condenação à prática de um ato com um conteúdo determinado, mas se verifique que, embora seja devida a prática de um ato administrativo, não é possível determinar o seu conteúdo, o tribunal não absolve o pedido, mas condena a entidade demandada à emissão do ato em questão, de acordo com os parâmetros estabelecidos no número anterior”.

<sup>409</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário... cit.*, p. 416.

## 5. Contributo para um contencioso ambiental

O contencioso ambiental tem um conjunto de características que decorrem da complexidade e especificidade dos litígios ambientais. Frequentemente são colocadas ao juiz questões relacionadas com matérias eminentemente técnicas, com juízos de prognose de difícil concretização, confrontando-o com situações de enorme grau de incerteza. Numa atividade tendente à formulação de decisões, a atividade jurisdicional ambiental exige o domínio de uma panóplia de legislação dos demais ramos do direito.

Revelando-se como um “contencioso do risco”<sup>410</sup>, não basta a invocação, como mero facto notório, da existência do perigo para os bens ambientais<sup>411</sup>. É, por isso, necessária a convocação de peritos para a melhor compreensão de teses que, muitas vezes, se revelam absolutamente contraditórias e que mais parecem realizadas consoante o interesse próprio de quem as defende. Assim, o controlo jurisdicional de opções técnicas, que frequentemente são realizadas pela Administração, deverá centrar-se nos elementos do procedimento administrativo, confrontando-os com o *iter* decisório.

As certezas são meras suspeitas de perigo ou potenciais riscos, fundamentadas em simples impossibilidades práticas da respetiva exclusão. Todavia, as meras suposições não cientificamente comprovadas não devem ser suficientes para a formulação de verdadeiros juízos. O tribunal deve, em cenários de incerteza, como no caso de contraposição entre teorias científicas, escolher aquela que se revele mais adequada para a proteção do bem ambiental. Foi esta a posição defendida pelo Tribunal Geral da União Europeia no caso paradigmático *Pfizer Animal Health* decidido em 1999/2002<sup>412</sup>.

O juiz deve estar sensibilizado para a importância da preservação do bem ambiental. No entanto, não pretendemos com isto dizer que o juiz do contencioso ambiental deixe de ser imparcial e com isso deva prosseguir sem limites a proteção dos recursos naturais. O juiz, como entidade imparcial, deve ponderar todos os interesses em causa, não devendo, isso sim, subalternizar o bem ambiental. A mera invocação do

---

<sup>410</sup> CARLA AMADO GOMES, *Introdução... cit.*, p. 232.

<sup>411</sup> Como aconteceu no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 29-03-2007, recordado por *idem, ibidem*, nota 341.

<sup>412</sup> Acórdão do Tribunal Geral de 30 de junho de 1999, T-13/99 R (pedido de suspensão), recorrido para o Tribunal de Justiça e por este confirmado em 18 de novembro de 1999 [C-329/99 P(R)] e Acórdão do Tribunal Geral no pedido principal, em ação de anulação, de 11 de setembro de 2002, citados por CARLA AMADO GOMES, *Introdução... cit.*, pp. 235-238.

risco para os bens ambientais não deve ser, por si só, suficiente para operar uma tutela ilimitada, sem olhar a outros bens que poderão merecer simultânea tutela. Veja-se, a título de exemplo, a decisão do Tribunal Central Administrativo Sul de 31-03-2011 (Processo n.º 06793/10) onde se pretendia a suspensão da construção do quarto gerador de um parque eólico em zona de rede Natura 2000, por colocar em risco a vida de uma espécie de morcegos. O tribunal, acautelando os vários interesses em causa, mandou prosseguir a construção, mas limitou-a a um período do dia em determinados meses, por forma a salvaguardar a integridade dos morcegos. Assim se demonstra que no âmbito do contencioso ambiental não deve existir apenas uma forma de tutela, isto é, não deve ser norteado para a tutela exclusiva dos bens ambientais, mas deve ser uma tutela capaz de os proteger em consonância com os demais que com eles interagem.

O contencioso ambiental deve, evidentemente, lidar com medidas capazes de operar uma tutela preventiva e de precaução dos danos ambientais. Desta feita, os meios processuais devem ser necessariamente expeditos e atributivos de amplos poderes de pronúncia por parte do tribunal<sup>413</sup>. Com efeito, o juiz, estando perante um interesse absolutamente vulnerável, deve privilegiar as decisões de mérito, em razão das decisões de forma<sup>414</sup>, acentuar a redução do prazo da tramitação do processo e da respetiva decisão, podendo, por vezes, sendo o perigo eminente, correr a sua tramitação durante as férias judiciais. De facto, exige-se, para a proteção do bem ambiental, a forma de um recurso urgente contra os atos administrativos ofensivos do ambiente, além da existência de medidas cautelares também urgentes<sup>415</sup>. A este propósito COLAÇO ANTUNES questiona a possibilidade do instituto da suspensão da eficácia do ato se assumir como um recurso principal, e a possibilidade do instituto da suspensão da eficácia de regulamentos ser de aplicação imediata, nomeadamente no âmbito da ação popular procedimental<sup>416</sup>. Considera o autor que são passos que se começam a adivinhar no sentido da afirmação de uma tutela jurisdicional efetiva do ambiente<sup>417</sup>.

---

<sup>413</sup> LUÍS CABRAL DE MONCADA, “O Ambiente... *cit.*”, p. 72.

<sup>414</sup> *Idem*, p. 73.

<sup>415</sup> LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES considera que até se justificaria uma tutela cautelar “*ante causam*, independentemente da impugnação do acto”, recordando que a Diretiva 89/665/CEE de 21 de dezembro de 1989, “prevê que o juiz possa emanar qualquer medida necessária (ainda que provisória), independentemente de qualquer “ação prévia”” – *cf.* LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Para um direito administrativo... cit.*, p. 119, nota 62.

<sup>416</sup> *Idem*, p. 71.

<sup>417</sup> *Idem, ibidem*. GOMES CANOTILHO reclama também meios específicos destinados a uma prevenção ambiental – *cf.* J. J. GOMES CANOTILHO, “Privatismo, associativismo e publicismo na justiça administrativa do ambiente (as incertezas do contencioso ambiental)”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3857, 1995, p. 354.

Quanto aos princípios que devem nortear a atividade jurisdicional no âmbito de uma tutela jurisdicional ambiental não podemos deixar de apontar o princípio da precaução, com consagração no Princípio 15 da Declaração do Rio de 1992. Este distingue-se do princípio da prevenção, na medida em que implica, por parte do julgador, uma atitude de antecipação mais exigente de riscos ambientais especialmente graves para o ambiente. Este princípio lida com uma ideia de incerteza científica, impondo uma complexa relação entre o direito e a ciência e importando o princípio da proporcionalidade<sup>418</sup>. Ora, existindo uma dúvida científica quanto aos efeitos ambientais de imensas atividades humanas, persistindo, ainda assim, o risco sério de consequências imprevisíveis e eventualmente não reversíveis para o ambiente e sendo este o bem que deve ser tutelado num determinado litígio, o julgador deve lançar mão de medidas cautelares, ainda que baseado num “*juízo normativo de cientificidade* em favor de uma solução mais prudencial e amiga do ambiente”<sup>419</sup>. Ao abrigo deste princípio, o juiz, ainda que não tenha sido feita prova de um risco evidente, mas uma vez não demonstrado que o risco está totalmente excluído, deve fazer cessar a atividade em causa, ponderando de forma rigorosa a medida tomada e o objetivo prosseguido<sup>420</sup>.

Também o princípio da interpretação mais amiga do ambiente se revela como um princípio orientador da tutela jurisdicional efetiva ambiental. Este foi apontado por GOMES CANOTILHO como um princípio utilizado no aresto do Tribunal de Montemor-o-Velho no paradigmático caso “Quinta do Taipal”, pois o julgador perante as várias normas aplicáveis ao caso, interpretou-as no sentido da melhor proteção possível do ambiente<sup>421</sup>. De facto, este deve ser o entendimento que deve disciplinar a interpretação jurídica do julgador no âmbito do contencioso ambiental, quer na análise de normas que poderão ser determinantes para dirimir o litígio, em termos de relação material controvertida, quer para determinar a existência de exceções dilatórias que poderão pôr termo ao processo por inadmissibilidade da ação. O juiz deve seguir um entendimento não formalista e de interpretação sempre tendente à proteção máxima dos bens ambientais. No entanto, e como vimos *supra* não deverá ser um juiz como se de um advogado do ambiente se tratasse<sup>422</sup>. Deve, outrossim, interpretar juridicamente,

---

<sup>418</sup> LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Para um direito administrativo... cit.*, p. 124

<sup>419</sup> *Idem*, pp. 103-104.

<sup>420</sup> *Idem*, p. 149.

<sup>421</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, “Protecção do Ambiente e Direito de Propriedade (crítica de Jurisprudência ambiental)”, *Separata da Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Coimbra Editora, 1995, p. 82.

<sup>422</sup> GOMES CANOTILHO critica o juiz de Montemor-o-Velho do caso da “Quinta do Taipal”, dizendo que o juiz infravalorou os argumentos da contraparte – cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Protecção do Ambiente e... cit.*, p. 82. Ora, de facto, não é isso que

protegendo o ambiente, mas nunca se esquivando à ponderação para determinar qual o bem que deve ser protegido.

Deste último princípio, partimos para outro: o princípio *in dubio pro ambiente*. Entendemos que, à semelhança do que acontece com o princípio *in dubio pro reo*, que norteia o processo penal, deve presidir, na atividade judiciária ambiental, o entendimento de que na dúvida quanto à possibilidade de risco, quanto à escolha da medida para a proteção de uma espécie, quanto à tomada de uma medida cautelar, ou quanto à decisão de inibição de uma atividade que se demonstre minimamente atentória contra o equilíbrio ecológico, deve o julgador decidir em favor do ambiente. Sem este princípio, a atividade jurisdicional ambiental não se revelará suficientemente sensível para a tutela dos bens ambientais, podendo cair nas “artimanhas” científicas dos agressores. É fundamental a sua consagração, exigindo-se uma magistratura mais disponível e sensível ao essencial que muitas vezes é “invisível para os olhos”<sup>423</sup>.

Aqui chegados, percebemos as exigências que são feitas ao julgador pelo contencioso ambiental. Sendo um ramo do direito “que não se basta com bons técnicos aplicadores da lei”<sup>424</sup>, o processo destinado à tutela do bem ambiental deve fazer com que o cidadão assuma a responsabilidade a respeito do futuro do planeta, pelo que tem sido apelidado como o processo mais ético<sup>425</sup>. “A causa ambiental exige um processo novo, um operador jurídico eticamente consciente do seu papel, que não só reprime as condutas contrárias à Natureza, mas que, sobretudo, construa decisões que eduquem seres humanos”<sup>426</sup>.

Todas estas notas sobre o contencioso ambiental pressupõem, como temos vindo a defender, o mecanismo da ação popular. A tutela jurisdicional efetiva ambiental pretende unicamente a tutela contenciosa do bem ambiental, autonomizando-se da tutela

---

pretendemos, sob pena do contencioso ambiental se revelar não parcial. O juiz deve ponderar todos os interesses em jogo, não esquecendo, no entanto, as particularidades do bem ambiente, mormente as necessidades urgentes da sua proteção.

<sup>423</sup> LUÍS ELÓY PEREIRA AZEVEDO, “Magistratura e Ambiente: entre o Ontem e o Amanhã”, in Conferência Nacional – O Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente”, Lisboa, AMBIFORUM, Centro de Estudos Ambientais, Lda, 26/28 de abril de 1993, p. 83.

<sup>424</sup> *Idem*, p. 82.

<sup>425</sup> PAULO RONEY, “As medidas de urgência ambiental e a necessidade de mudança de cultura no campo processual”, in *Lusíada: Revista de Ciência e Cultura, Série de Direito*, n.º 1 e 2, 2010, pp. 89-95. É interessante aqui recordar as palavras do PAPA FRANCISCO sobre as implicações das temáticas relativas ao ambiente, levando-nos a concluir pela ampla dimensão da decisão no âmbito do contencioso ambiental: “[a] cultura ecológica não se pode reduzir a uma série de respostas urgentes e parciais para os problemas que vão surgindo à volta da degradação ambiental, do esgotamento das reservas naturais e da poluição. Deveria ser um olhar diferente, um pensamento, uma política, um programa educativo, um estilo de vida e uma espiritualidade que oponham resistência ao avanço do paradigma tecnocrático.” – cfr. PAPA FRANCISCO, *Carta... cit.*, p. 85.

<sup>426</sup> PAULO RONEY, “As medidas de urgência... *cit.*”, p. 102.

personalística e individual do cidadão. Assim, requer-se por parte da sociedade uma atitude proactiva, dinâmica e, acima de tudo, de titulares de um sentimento de comunitarismo, com consciência plural e cultural. Ora, acontece que em Portugal ainda não atingimos esse nível de “maturação”<sup>427</sup>, levando a doutrina a considerar que o alargamento da legitimidade processual é um mecanismo inútil, sendo mais realista a concentração da tutela de bens da comunidade no Estado, existindo uma maior, mais eficiente e mais democrática tutela, prevenindo-se desta feita que interesses de ativos *lobbys* se sobreponham aos interesses comuns<sup>428</sup>. Não concordamos com esse entendimento, preferindo a opção tomada pelo nosso ordenamento jurídico, em que se combina uma tutela operada pelo Estado e uma tutela operada pelos cidadãos. Todavia, esperamos pelo aumento do sentido de cidadania e de consciência ambiental.

Tendo presente as características exigentes de um contencioso ambiental, cumpre agora refletir sobre a criação de um tribunal ambiental.

## 6. Por um Tribunal Ambiental

Existem, nos dias de hoje, aproximadamente 345 *Environmental Courts and Tribunals* em todo o mundo, mais concretamente em 41 países espalhados por todas as regiões do planeta. Se antes de 1970 apenas 3 ECT’s existiam<sup>429</sup>, com o *boom* ecológico dos anos 70, mais 55 foram criados. Todavia, foi após 2005 que nasceram

---

<sup>427</sup> JOSÉ MANUEL ARAÚJO BARROS, ao analisar a aplicação judiciária do direito do ambiente, conclui que “o direito ao ambiente apenas tem tido uma tutela indirecta, enquanto faceta de um daqueles direitos, que ajuda a conformar, ou como factor de compressão das virtualidades que comporta o direito de propriedade” ou como decorrência da tutela oferecida à personalidade. Um direito ao ambiente com conteúdo próprio, só pontualmente tem sido admitido, como foi no *leading case* “Quinta do Taipal”. Este caso é considerado como o caso mais paradigmático da jurisprudência ambiental por ter sido a primeira ação em que se pretendeu exclusivamente a tutela ambiental. Foi uma ação proposta pelo “Ministério Público na comarca de Montemor-o-Velho contra os proprietários da Quinta do Taipal, pedindo que fosse proibido o enxugo de cerca de 50 hectares de terreno dessa quinta, que compõem uma área húmida, ou outros quaisquer actos que destruam ou façam perigar a fauna ali existente e o seu habitat natural”. O autor entende que o cidadão comum não está “preparado para espontaneamente accionar os meios judiciais de que dispõe para proteger o seu direito ao ambiente” – cfr. JOSÉ MANUEL ARAÚJO BARROS, “Aplicação judiciária do direito do ambiente – Contencioso Cível”, in *Textos CEJ – Ambiente e Consumo*, Volume I, 1996, pp.199-203 e no mesmo sentido M. MANUELA FLORES FERREIRA, “Responsabilidade Civil Ambiental em Portugal: Legislação e Jurisprudência”, in *Textos CEJ – Ambiente e Consumo*, Volume II, 1996, pp. 393-394 e a mesma autora em M. MANUELA FLORES FERREIRA, “Por um direito ao ambiente”, in *Textos CEJ – Ambiente e Consumo*, Volume II, 1996, p. 366.

<sup>428</sup> LUÍS SOUSA FÁBRICA, “A acção popular no projecto de Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 21, maio/junho de 2000, p. 21.

<sup>429</sup> Em 1917 foi criado na Dinamarca a “Nature Protection Board” e na Suécia e na Finlândia foram criados, em 1918, “Water Courts”.

aproximadamente metade dos ECT's que hoje existem<sup>430</sup>. A maior consciencialização das preocupações ambientais, a maior complexidade das leis ambientais, o aumento do conhecimento pelos cidadãos da legislação ambiental e a forte pressão realizada no sentido do maior acesso à justiça ambiental foram fatores que influenciaram a enorme proliferação de ECT's pelo mundo<sup>431</sup>.

Imbuídos pelo princípio 10 da Declaração do Rio de 1992 e pela convenção de Aarhus de 1998, os diversos países consideraram a criação de ECT's como uma medida eficaz e satisfatória para fazer operar uma maior tutela ambiental.

Países tão diferentes como Austrália, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Tailândia, Estados Unidos da América e Trinidad e Tobago criaram ECT's a nível nacional, regional ou local, totalmente independentes ou parcialmente dependentes da Administração, em primeira ou segunda instância, demonstrando uma panóplia de possibilidades de configuração de uma instituição responsável pelo conhecimento dos ataques contra os bens ambientais.

Atente-se que quando falamos em ECT's falamos<sup>432</sup> em verdadeiros tribunais judiciais especializados em matéria ambiental (*Environmental Courts*) e em instituições que são, em certa medida, dependentes da Administração dos países em que se inserem (*Environmental Tribunals*). Desta feita, abrange-se toda a variedade de instituições que foram criadas nos últimos anos para a tutela dos bens ambientais que, consoante os países que os acolham, poderão ser considerados verdadeiros tribunais como entidades independentes do poder político, executivo e legislativo, ou como meras entidades administrativas. Como verdadeiros tribunais, isto é, como *Environmental Courts*, poderão ser detetados vários tipos: “*free-standing courts*”, “*green chambers*” dentro de um tribunal comum e “*designated green judges*” também em tribunais de competência não especializada. Já como *Environmental Tribunals* podem ser encontradas verdadeiras entidades administrativas independentes<sup>433</sup>, “*quasi-independent environmental*

---

<sup>430</sup> GEORGE (ROCK) PRING and CATHERINE (KITTY) PRING, *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals*, The Access Initiative, 2009, p. XIII e p. 11, figure 2, disponível em <http://www.eufje.org/images/DocDivers/Rapport%20Pring.pdf>, acedido em 21-05-2015.

<sup>431</sup> *Idem*, p. XIII.

<sup>432</sup> A doutrina quando se debruça sobre este assunto a nível global defronta-se com severas dificuldades em determinar se, de facto, determinada entidade é um verdadeiro tribunal, à luz dos princípios do Estado de Direito e da separação dos poderes ou, por outro lado, se se trata de uma entidade administrativa. Com efeito, analisa-se a problemática da tutela ambiental, tendo presente a panóplia de *espécies* de instituições existentes nos vários ordenamentos jurídicos pelo mundo que deverão ser sempre estudados tendo em conta as especificidades políticas, jurídicas e sociais de cada país em que se inserem.

<sup>433</sup> Como exemplo, veja-se o Nature and Environmental Appeals Board da Dinamarca. Este é um Specialized Administrative Appeal Body que é competente para apreciar recursos das decisões proferidas pelas entidades administrativas. É uma entidade integrada

*tribunals*” que se encontram sob a supervisão de uma entidade distinta daquela em que se insere, “*captive environmental tribunals*”<sup>434</sup>, isto é, instituições localizadas dentro de uma entidade administrativa com competência para o conhecimento das suas decisões e, por último, outras comissões especializadas como centros de mediação ou provedor de justiça (*ombudsmen programs*)<sup>435</sup>.

---

organicamente no Ministério do Ambiente, mas independente das instruções do Ministro. É comumente apelidado de “combination board” por a sua constituição poder variar casuisticamente. Pode variar entre um corpo permanente de “juízes qualificados”, com dois juízes do Supremo e sete membros apontados pelo Parlamento ou uma constituição mais especializada, dotada de um corpo permanente de “juízes qualificados” e de dois ou quatro técnicos especialistas. A primeira forma de constituição é requerida nos casos de recursos relacionados com o ordenamento do território e com a proteção da natureza, já a segunda forma especializada lida com os recursos relacionados com a poluição e químicos – cfr. [https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-dk-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-dk-en.do?member=1), acessado em 14-08-2015.

<sup>434</sup> Como exemplo de um *Environmental Tribunal*, na modalidade de *captive tribunal*, veja-se o Tribunal Ambiental Administrativo da Costa Rica. Com o Decreto n.º 34136 de 5 de fevereiro de 2008, o Governo costa-riqueno estipulou o regulamento dos procedimentos acionáveis perante o tribunal, no seguimento da Ley Orgánica del Ambiente n.º 7554 de 1995 que, no seu artigo 103.º, criou o Tribunal Ambiental. Considerando a Declaração de Estocolmo, a Declaração Rio e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, determinou-se como necessária a criação de um órgão especializado dentro do Ministério do Ambiente e da Energia, responsável por zelar pelo cumprimento da legislação protetora do bem ambiente e dos recursos naturais, tendo competência para julgar as atividades e omissões que atentam contra essa legislação (§VI do Decreto n.º 34136). Segundo o artículo 1º do Regulamento de Procedimientos do Tribunal Ambiental Administrativo, o Tribunal Ambiental é um órgão do Ministério do Ambiente e da Energia com desconcentração máxima, com competência exclusiva e com independência funcional. Tem competência em todo o território nacional e resolve litígios ambientais administrativos (isto é, conhece em sede administrativa as denúncias contra particulares e contra pessoas coletivas públicas por violação da legislação que protege o ambiente e os recursos naturais; conhece, oficiosamente ou por denúncia das partes, os comportamentos ativos ou omissivos atentatórios ou ameaçadores do bem ambiente, violadores da lei protetora do ambiente e dos recursos naturais; estabelece, em sede administrativa, as indemnizações por dano ao ambiente e aplica as coimas por infrações à Ley para la Gestión Integral de Residuos e qualquer outra lei que o estabeleça). Como casos paradigmáticos, veja-se o caso do dano ambiental no Parque Nacional Palo Verde, a pesca ilegal do barco Tiuna na Isla del Coco ou a contaminação do rio Siquiaries pela empresa Dos Pinos. As decisões não consistem apenas em sanções económicas, podendo revestir a condenação de reposição das situações danificadas, como a obrigação de reflorestação com a reposição das espécies nativas do local lesado. Não é possível recorrer-se da decisão a nível administrativo, sendo, portanto, as suas decisões o esgotamento da via administrativa. Todavia, poderá ser interposto recurso para os tribunais judiciais. Diga-se que as suas decisões são imperativas e obrigatórias e que o Tribunal lida com a legislação protetora do ambiente, desde a Ley de la Conservación de la Vida Silvestre à Ley General de la Salud, e com o Código Procesal Contencioso Administrativo, Código Procesal Penal e o Código Procesal Civil. Prescreve o artículo 17.º que pode o Tribunal funcionar em dias e horas não úteis quando a espera for danosa para o bem ambiente ou para a pretensão dos interessados. O Tribunal pode lançar mão de medidas cautelares, tais como a suspensão temporal dos atos administrativos que provocam a denúncia (artículo 19.º). Veja-se que sempre que o Tribunal julgar oportuno, pode realizar inspeções ao local ou ordenar a realização de perícias. Segundo o “Informe ejecutivo del Tribunal Ambiental”, no período entre 2008 e 2014, foram conhecidos pelo Tribunal mais de 3000 casos e foram emitidas mais de 13 mil decisões e mais de 1000 atos finais. É interessante verificar que o Tribunal tem também decidido implementar os chamados “Acuerdos de Conciliación Ambiental”, isto é, são mecanismos em que participam todos os setores envolvidos no problema e, em acordo, se determinam as medidas ambientais a ser tomadas, impondo muitas vezes ao denunciado um programa de cumprimento adequado às suas condições que terá que ser supervisionado por uma entidade administrativa, como o Ministério do Ambiente e da Energia ou mesmo pela sociedade civil que deverá participar quer no acordo, quer na sua fiscalização. Não menos curioso é o facto do Tribunal Ambiental ter implementado as chamadas “Barridas Ambientales”, isto é, o deslocamento de determinados fiscais para zonas do país onde se revelam as maiores catástrofes ambientais, controlando e denunciando oficiosamente as calamidades ambientais. O Tribunal, desta feita, controla os projetos que estejam a ser realizados e examina se estão a respeitar a autorização concedida, demonstrando aos costarriquenhos que os funcionários do Ministério do Ambiente estão empenhados no controlo das atividades danosas. (<http://www.tribunalambiental.net/index.php/about>, acessado em 22-05-2015, o Decreto n.º 34136 está disponível em <http://faolex.fao.org/docs/pdf/cos78021.pdf>, acessado em 21-05-2015 e o “Informe ejecutivo del Tribunal Ambiental” em [http://www.tribunalambiental.net/manuales/informe\\_taa\\_2008\\_2014.pdf](http://www.tribunalambiental.net/manuales/informe_taa_2008_2014.pdf), acessado em 21-05-2015). Também como *captive tribunal* e com estrutura muito idêntica ao Tribunal Ambiental da Costa Rica, veja-se o Tribunal de Fiscalización Ambiental do Peru criado pela Ley n.º 30011 de 26 de abril de 2013 (<http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/95381/112265/F-1706457711/PER95381.pdf>, acessado em 24-05-2015). Veja-se que em Portugal alguns poderes de fiscalização são da competência da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), nos termos do artigo 3.º da Lei Orgânica da APA (Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março), instituto público integrado na administração indireta do Estado.

<sup>435</sup> GEORGE (ROCK) PRING and CATHERINE (KITTY) PRING, *Greening... cit.*, p. 21.

Ora, para a criação de um Tribunal Ambiental é preciso definir previamente um conjunto de características, como o tipo de instituição, o âmbito legal da jurisdição, o grau de instância, a área geográfica a ser coberta, o volume de casos, a legitimidade para o acesso ao tribunal, os encargos processuais, o acesso a técnicos especializados, as condições dadas aos juízes e a força executiva das suas decisões<sup>436</sup>.

Quanto ao tipo de instituição, já explanámos as várias possibilidades que poderão integrar a categoria dos ECT's. Todavia, vivendo num Estado de Direito, em que o princípio da separação de poderes é imperativo, e considerando que a tutela jurisdicional apenas deve ser atribuída aos tribunais, como vimos, não podemos considerar que em Portugal possa existir uma entidade jurisdicional que seja, ainda que apenas organicamente, dependente da Administração. Assim, de entre todos os modelos que avançámos, apenas os relativos aos *Environmental Courts* é que devemos considerar e sobre eles refletir para uma maior tutela jurisdicional ambiental<sup>437</sup>.

De entre os avançados 345 ECT's espalhados pelo mundo, nota-se uma enorme tendência para a criação de verdadeiros tribunais ambientais especializados em matéria ambiental<sup>438</sup>. Estes, enquanto órgãos do poder judicial independente do poder executivo e do poder legislativo, cujos titulares são verdadeiros juízes e cujas decisões vinculam quer entidades privadas, quer entidades públicas, tiveram sucesso nos locais em que o número de casos ambientais é suficientemente grande para, pelo menos, justificar um juiz a tempo inteiro, totalmente dedicado ao conhecimento de litígios ambientais.

Um verdadeiro tribunal ambiental é a instituição que mais garantias de imparcialidade e transparência oferece, sendo que, no entanto, não basta a sua criação para a cristalização dessas garantias. Em diversos países, o poder judicial, ainda que legalmente previsto como independente dos demais poderes de soberania, na realidade muitas das decisões por si proferidas não são acatadas pelo poder político, denotando que nem sempre o que é prescrito legalmente se torna realidade material legislativa. Por exemplo, no Bangladesh, país em que existe um tribunal ambiental com garantias de imparcialidade e de independência, na verdade está à mercê da vontade do poder

---

<sup>436</sup> *Idem*, p. 20.

<sup>437</sup> A possibilidade de levar a cabo um processo mais informal, a menor intimidação do público e a maior flexibilidade quanto à gestão do volume de casos, tendo em conta as necessidades das partes, são as maiores vantagens da criação de um *Environmental Tribunal*. No entanto, a falta de independência e a menor especialização e competência jurídica dos *decisions-makers* revelam-se como verdadeiros pontos negativos que eliminam as possíveis vantagens – cfr. *idem*, p. 24.

<sup>438</sup> Dos 345, 201 são tribunais ambientais especializados, 46 são entidades administrativas independentes e apenas 25 são entidades administrativas dependentes - *vide idem*, p. 22, figure 3.

político, na medida em que a administração determina, previamente, quais os casos que devem e os que não devem seguir para o tribunal ambiental<sup>439</sup>.

Esta modalidade de ECT's é, no entanto, a que reclama mais custos e é a mais difícil de implementar. De facto, para a criação de um verdadeiro tribunal ambiental é necessário definir, em primeira linha, qual o seu âmbito de cognição, isto é, quais os litígios que devem ser por ele conhecidos e quais os que devem ser excluídos, o que não é tarefa fácil para o legislador, tendo em conta a permeabilidade das questões ambientais para se deixarem “conquistar” pelos vários ramos do direito.

Como exemplos de *Environmental Courts*, enquanto tribunais ambientais com competência especializada, cujos juízes apenas se dedicam ao conhecimento de matérias ambientais são os tribunais de New South Wales na Austrália, da Nova Zelândia<sup>440</sup> e o do Estado de Vermont nos Estados Unidos. Todavia, como interessante exemplo de uma variação de um tribunal totalmente dedicado a questões ambientais é o Planning and Environment Court do estado de Queensland na Austrália. Este tribunal, que também é competente para o conhecimento de questões relacionadas com o ordenamento do território, é constituído por juízes independentes e imparciais responsáveis pelo conhecimento de matérias ambientais previamente estabelecidas que abarcam litígios relacionados com a proteção ambiental, a proteção das orlas costeiras e com a sua gestão, com a pesca, com as marinas, conservação da natureza e com a manutenção e gestão da vegetação<sup>441</sup>. Faz parte do Regular State Trial-Level District Court e partilha com estes funcionários judiciais e os próprios juízes que são deste escolhidos, o que permite uma eficaz racionalização de custos, a possibilidade de comunicação com outros juízes, provocando a discussão de temas que podem por outros ser melhor conhecidos, facilitando uma flexibilidade e um desenvolvimento de boas

---

<sup>439</sup> *Idem*, p. 22.

<sup>440</sup> O Environment Court foi criado em 1996 e é um único tribunal com competência em todo o território da Nova Zelândia, cujos juízes se encontram espalhados por vários tribunais de diferentes estados de forma permanente (Wellington, Auckland e Christchurch). Estes juízes, assim que seja necessário, poderão deslocar-se para os demais locais em que ocorram litígios ambientais, não tendo as partes envolvidas que se deslocar até aos tribunais em que eles se encontram. É um tribunal especializado em razão da matéria ambiental, ficando fora da jurisdição comum. As matérias que lhe cabem conhecer incluem as autorizações relativas a determinados projetos como para a construção de hospitais, escolas ou resorts, a classificação de águas, a gestão do solo, os efeitos ambientais da exploração de minas e declarações sobre o estatuto legal de atividades com impactes ambientais. As suas decisões podem sofrer recurso para o High Court – cfr. <http://www.justice.govt.nz/courts/environment-court>, acedido em 25-05-2015. Algumas dessas competências, como a efetivação da avaliação de impacto ambiental, foram entregues, em Portugal, à APA, nos termos do artigo 3.º, n.º 5, alínea c) da Lei Orgânica. De facto, é com alguma perplexidade que vislumbramos que as autorizações para a realização de determinados projetos e as declarações do estatuto de atividades com impacto ambiental são da competência de uma entidade jurisdicional. Tal atividade é, em nosso entender, tipicamente administrativa, pelo que apenas o seu controlo judicativo deverá ser entregue aos tribunais.

<sup>441</sup> <http://www.courts.qld.gov.au/courts/planning-and-environment-court>, acedido em 25-05-2015.

práticas processuais e aliviando o tribunal de competência genérica de matérias complexas e que possam comportar um grande número de casos<sup>442</sup>.

Uma outra modalidade de *Environmental Court* é a conhecida por *green chambers*. Os tribunais comuns podem criar uma “câmara”, um corpo de juízes que, apesar de integrados nesses tribunais, têm especial competência para conhecer litígios ambientais. Podem ser formalmente previstos, destacados de forma *ad hoc* ou de forma temporária. Têm as evidentes vantagens de não comportar elevados custos, de não ser exigível uma formação específica dos juízes em legislação ambiental e de não requerer por parte da comunidade o conhecimento do que é um caso ambiental e o que não é, pois apenas é necessária a sua interposição no tribunal comum e o encaminhamento para a *green chamber* ficará a cargo do tribunal. Pretende-se com esta modalidade a maior celeridade na resolução dos litígios ambientais, pois são tratados de forma especial em relação aos demais processos. No entanto, a falta de especialização dos juízes, em alguns casos, o problema da sindicância da decisão quanto à classificação de um litígio ambiental e a dificuldade de compatibilizar diferentes processos e diferentes legislações num só tribunal provocam-nos algumas reservas. Como exemplos deste modelo encontramos no High Court of Kenya, no Supreme Court and Administrative Courts of Thailand<sup>443</sup>, na Bélgica<sup>444</sup> e na Alemanha<sup>445 446</sup>. No Uganda, por exemplo, os litígios ambientais são previamente destacados pelo Presidente do Supreme Court, sendo atribuídos para determinados juízes com competência específica em matéria ambiental, embora não esteja formalmente designada a criação de uma *green chamber*<sup>447</sup>. Já na Índia, no Supreme Court of India<sup>448</sup> existe uma verdadeira *green bench*, providenciando a qualquer pessoa a possibilidade de interpor uma ação, sem

---

<sup>442</sup>GEORGE (ROCK) PRING and CATHERINE (KITTY) PRING, *Greening... cit.*, p. 23.

<sup>443</sup> Sobre a aplicação da legislação ambiental pelas “environmental divisions” dos tribunais administrativos de primeira instância e do Supremo Tribunal Administrativo *vide* [http://www.aihja.org/images/users/114/files/Congress\\_of\\_Cartagena\\_-\\_Report\\_of\\_Thailand\\_2013-THAILAND-EN.pdf](http://www.aihja.org/images/users/114/files/Congress_of_Cartagena_-_Report_of_Thailand_2013-THAILAND-EN.pdf), acessado em 14-08-2015.

<sup>444</sup> O Milieucollege / Collège de l’environnement é uma espécie de tribunal administrativo especializado que é presidido por um juiz – *cfr.* [https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-be-maximizeMS-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-be-maximizeMS-en.do?member=1), acessado em 14-08-2015.

<sup>445</sup> Apesar de não haver tribunais especializados para os litígios ambientais, existem alguns tribunais com *chambers* especializadas – *cfr.* [https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-de-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-de-en.do?member=1), acessado em 14-08-2015.

<sup>446</sup> Em Portugal, o mesmo se passa no Supremo Tribunal de Justiça, onde há secções especializadas em razão da matéria, para onde são destacados casos consoante correspondam a matérias civis, criminais ou laboral (artigos 47.º, n.º 1 e 54.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto).

<sup>447</sup> GEORGE (ROCK) PRING and CATHERINE (KITTY) PRING, *Greening... cit.*, p. 23.

<sup>448</sup> Sobre o papel dos vários tribunais da Índia na proteção ambiental, *vide* RAGHAV SHARMA, “Green Courts in India: Strengthening Environmental Governance?”, *Law Environment and Development Journal*, Volume 4, n.º 1, 2008, p. 50, disponível em <http://www.lead-journal.org/content/08050.pdf>, acessado em 14-08-2015.

dependência de recurso aos tribunais de instância inferiores, em nome do direito à vida<sup>449</sup>.

Nos países em que poucos casos ambientais existem e/ou que poucos custos pretendem levar a cabo, não se justificando a criação de um tribunal separado, nem de uma *green chamber*, os ECT's assumem a forma simples de *green judges*. Estes são juízes designados, cuja função pode ser desempenhada em qualquer um de entre todos os tribunais existentes no país, mas que estão responsáveis, em simultâneo com as demais funções de julgamento de outros litígios, para o julgamento de casos ambientais que eventualmente surjam. Semelhante modelo foi por alguns países utilizado como embrião de um separado *Environmental Court*<sup>450</sup>.

O âmbito legal da jurisdição de um ECT é talvez um dos pontos mais difíceis a abordar quanto à criação de um tribunal ambiental. Por todos os ECT's que existem pelo mundo, podemos encontrar variadíssimos âmbitos de jurisdição: os mais amplos que abrangem todas as leis minimamente relacionadas com o ambiente, as leis relacionadas com o direito do urbanismo e a legislação relacionada com a saúde pública; os mais estritos que apenas se cindem à cognição de litígios regulados por um só diploma, como o caso da lei que regula a avaliação de impacte ambiental e a lei de combate à poluição da água. Também poderá ser atribuída a um ECT a competência apenas em termos civis, administrativos ou criminais, ou uma competência *híbrida* em que se julga todos esses domínios numa só instituição.

Quando a questão se centra num *Environmental Court*, enquanto tribunal autónomo, ou enquanto *green chamber*, talvez seja preferível a concentração de todas as áreas do direito, isto é, a reunião num só local da competência em razão do ambiente, para o conhecimento quer de litígios civis, quer administrativos, quer criminais, quer contraordenacionais. Assim, encontrar-se-ia uma verdadeira instituição dedicada a toda a litigiosidade ambiental. Os crimes ambientais, as contraordenações ambientais, as ações de responsabilidade por dano ao ambiente, as impugnações de atos administrativos que se revelem atentatórios ou possivelmente legitimadores de

---

<sup>449</sup> As decisões relativas à proteção do Taj Mahal de um ácido decorrente da poluição e à imposição do controlo do depósito de lixo por toda a Índia foram dois dos mais mediáticos casos decididos pela *green bench*. Todavia, o aumento exponencial de casos relacionados com o ambiente e a falta de efetividade de muitas das medidas impostas, tendo dado origem a diversas críticas por parte dos *media* e das ONG's, tendo sido determinante para reivindicação de um "National Green Tribunal" – cfr. GEORGE (ROCK) PRING and CATHERINE (KITTY) PRING, *Greening... cit.*, p. 24.

<sup>450</sup> Como exemplo, veja-se o caso da Indonésia – cfr. *idem, ibidem*.

atividades lesivas do ambiente, as ações inibitórias quer contra a Administração, quer contra atividades dos particulares devem ser, portanto, competência de um só tribunal. O critério que deve nortear a competência deve, em nosso entender, contender com a repercussão ambiental do litígio, ou seja, desde que esteja em causa a proteção do bem ambiente, enquanto bem da comunidade, quer tenha ocorrido uma verdadeira violação, quer seja apenas perspectivável o dano ambiental, devem os litígios ser remetidos para o tribunal ambiental. Com efeito, oferece-se uma melhor, mais ampla e concentrada tutela jurisdicional ambiental, evitando-se os conflitos de jurisdição.

Na opinião de GEORGE PRING e CATHERINE PRING o modelo ideal de ECT's é aquele que agrega as questões relacionadas com o uso dos solos, o ordenamento do território e urbanismo, a proteção ambiental, o controlo da poluição, com a compensação e indemnização para os danos ambientais e questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável<sup>451</sup>. Deste modo, advogam uma noção amplíssima de ambiente que, como vimos, está presente no artigo 66.º da nossa CRP, concentrando o critério de competência em todas as temáticas relacionadas com a proteção ambiental, com o uso dos solos e com o ordenamento do território<sup>452</sup>. Apenas aceitamos a sugestão, não por considerarmos que todas essas temáticas fazem parte integrante do conceito de ambiente, mas por compreendermos que um tribunal ambiental que trate única e exclusivamente de temáticas relacionadas com a proteção do ambiente, em sentido estrito, não se justificaria por representar, as mais das vezes, um volume diminuto de casos. Assim, poder-se-ia agrupar os litígios ambientais com os litígios relacionados com o direito do urbanismo e do ordenamento do território, pois, ainda que sejam temáticas distintas, são relacionáveis e, por isso, não arrepia que a sua competência jurisdicional seja conjunta.

Todavia, se a intenção for a criação de apenas *green judges* já não será adequado que se concentre todas essas temáticas num só juiz, pois é impossível requerer da sua parte um domínio de todas as áreas do direito (civil, administrativo, penal e contraordenações) e ainda ser especialista em direito ambiental. Muitos países consideram que as sanções civis, como as indemnizações e as inibições são suficientes

---

<sup>451</sup> *Idem*, p. 28.

<sup>452</sup> Os Land and Environment Courts que existem na Suécia têm também competência para decidir casos relacionados com o direito do arrendamento. Entendemos que tal competência não tem qualquer relação com o direito do ambiente, pelo que não advogamos um âmbito de jurisdição tão amplo. A competência deve-se cindir à proteção do bem jurídico ambiente, entendido em sentido estrito. Deste modo, também não defendemos a integração na sua competência de matérias relacionadas com a saúde pública – cfr. <http://www.domstol.se/funktioner/english/the-swedish-courts/district-court/land-and-environment-courts/>, acedido em 14-08-2015.

para efetivar uma tutela jurisdicional efetiva ambiental. Deste modo, o *green judge* apenas tem competência para conhecer de litígios dos quais poderá resultar uma sanção civil. Já as questões relacionadas com os crimes ambientais e com os litígios administrativos devem ser conhecidas por outros foros<sup>453</sup>.

Como exemplos de *Environmental Courts* em que se adotou a competência complexa sobre todos os ramos do direito, desde que os litígios sejam ambientais ou que estejam relacionados com os usos do solo ou com o ordenamento do território, veja-se o Environmental Court of New Zealand, o Land and Environment Court de New South Wales, o Planning and Environment Court de Queensland<sup>454</sup> e o Environment Court do Bangladesh<sup>455</sup>.

Quanto ao grau de hierarquia jurisdicional, o tribunal ambiental pode ser albergado em primeira, segunda ou última instância. A escolha mais comum é a criação do foro ambiental na primeira instância, podendo assumir duas funções. Uma função de conhecimento de ações que não correspondem a impugnações de decisões administrativas e a função de controlo da atividade da administração, funcionando como uma entidade de recurso das suas decisões<sup>456</sup>.

Na Suécia, existe um tribunal ambiental em primeira instância e ainda o Land and Environmental Court of Appeal<sup>457</sup>, competente para conhecer dos recursos de decisões proferidos por aquele primeiro foro<sup>458</sup>. Desta feita, atinge-se uma melhor tutela jurisdicional ambiental ao permitir que a decisão de uma entidade especializada seja sindicada em sede de recurso por uma entidade também especializada em direito do ambiente<sup>459</sup>. Todavia, nem sempre o número de casos ambientais existentes num dado país é suficiente para justificar um tribunal de recurso especializado, ou, pelo menos, uma secção especializada em razão da matéria ambiental num tribunal superior. Em nosso entender é preferível a existência do tribunal ambiental a nível de primeira instância e não unicamente nas instâncias superiores, uma vez que, deste modo, a tutela

---

<sup>453</sup> GEORGE (ROCK) PRING and CATHERINE (KITTY) PRING, *Greening... cit.*, p. 27.

<sup>454</sup> *Idem*, p. 28.

<sup>455</sup> Sobre a competência deste tribunal *vide* o Environment Court Act, 2000, Act n.º. 11 of 2000 disponível em <http://faolex.fao.org/docs/pdf/bgd42277.pdf>, acessado em 14-08-2015.

<sup>456</sup> GEORGE (ROCK) PRING and CATHERINE (KITTY) PRING, *Greening... cit.*, p. 29.

<sup>457</sup> Este tribunal faz parte do Svea Court of Appeal, isto é, de um dos seis tribunais de recurso existentes na Suécia – cfr. <http://www.domstol.se/Funktioner/English/The-Swedish-courts/Court-of-appeal/>, acessado em 14-08-2015.

<sup>458</sup> GEORGE (ROCK) PRING AND CATHERINE (KITTY) PRING, *Greening..., cit.*, p. 30.

<sup>459</sup> No sentido de que a uniformidade jurisprudencial só é conseguida se também assegurada por uma instância especializada em sede de recurso, *vide* SCOTT C. WHITNEY, “The Case for Creating a Special Environmental Court System”, *William & Mary Law Review*, Volume 14, 1973, p. 487, disponível em <http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol14/iss3/2>, acessado em 14-05-2015.

especializada oferecida encontra-se mais perto do cidadão e a probabilidade de ser suscetível de recurso, por ser decidida por um tribunal especializado, é mais diminuta, injustificando-se a tutela superior especializada<sup>460</sup>.

Em relação à área geográfica sobre a qual o tribunal deve exercer jurisdição, interessantes mecanismos têm sido adotados pelos vários ECT's existentes pelo mundo. Desde a competência limitada a um pequeno município, à competência alargada a todo o país, o importante é que o acesso à justiça ambiental seja eficaz. Ora, quanto maior for o território sobre o qual o tribunal tem competência, mais difícil se tornará esse acesso, exigindo-se o desenvolvimento de meios e mecanismos que permitam o acesso do tribunal nas mais pequenas localidades.

Para corresponder a essas exigências, no Brasil, a Vara Especializada do Meio Ambiente e de Questões Agrárias do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, funciona como um verdadeiro *traveling court*<sup>461</sup>, na Austrália existem os chamados *flying judges*<sup>462</sup> e na Nova Zelândia permitem-se as teleconferências e as videoconferências<sup>463</sup>.

De facto, na grande maioria dos países não se justifica a criação de tribunais ambientais regionais, com competência sobre municípios. Deste modo, cria-se apenas um tribunal com competência sobre todo o território nacional, para conhecer todos os litígios ambientais que surjam num dado país. Ora, não se efetiva uma tutela jurisdicional ambiental dotada de um verdadeiro e eficaz acesso ao tribunal, se este estiver localizado numa capital, ou apenas numa cidade. É, portanto, com bons olhos que vislumbramos a competência alargada de um tribunal a nível nacional, compatibilizada com mecanismos como os que vimos *supra* para que a justiça ambiental chegue aos cidadãos. Sendo a justiça ambiental uma justiça “desinteressada”, isto é, não sendo suscitada pelo cidadão por este ter um interesse direto e pessoal, a localização afastada do tribunal será um enorme entrave para a tutela jurisdicional ambiental efetiva, pois se o cidadão pensará duas vezes antes de agir em nome de um bem que é de todos, mais vezes pensará se para tal tiver que percorrer uma grande distância. Aliás, acresce que, estando em causa o impacto de determinadas atividades

---

<sup>460</sup> GEORGE (ROCK) PRING e CATHERINE (KITTY) PRING, *Greening... cit.*, p. 30.

<sup>461</sup> Pois, de facto, utiliza uma verdadeira camioneta que contém uma mini sala de julgamentos - *idem*, p. 31.

<sup>462</sup> O tribunal de Queensland abrange uma área muito considerável do território da Austrália, pelo que se justifica que os juízes vão ao encontro dos litígios ambientais, em vez da população ir ao encontro ao tribunal - *idem, ibidem*.

<sup>463</sup> *Idem, ibidem*.

nos bens ambientais, é útil para o exercício da atividade judicial a visita pelo julgador do local afetado, para uma melhor compreensão dos efeitos prejudiciais da conduta a sindicat<sup>464</sup>.

Um outro aspeto que se revela de uma enorme importância é o número de litígios ambientais<sup>465</sup>. Este fator, além de ditar *a priori* se se justifica ou não a criação de um tribunal ambiental, também determina, por exemplo, qual o modelo mais adequado a ser adotado e qual a área geográfica da sua competência. Ora, o *case volume* pode ser maior ou menor dependendo de vários fatores. Vejamos.

O desenvolvimento económico de um dado país é, desde logo, um fator determinante. Há mais litígios ambientais nos países em que o desenvolvimento económico ainda está em enorme crescimento, pois mais e maiores construções vão surgindo, mais fábricas vão sendo criadas, mais atividades do setor primário vão sendo desenvolvidas, confrontando-se, a maior parte das vezes, com bens ambientais que merecem proteção. Em países com estádios de desenvolvimento elevados, ou em países cujo desenvolvimento económico está em crise, poucas são as investidas do Homem que contendem com os bens ambientais.

Também o poder político poderá ter um papel importante. Nos países em que os governos incentivam o desenvolvimento económico, a criação de empresas e de indústria e que reclamam investimento estrangeiro estão mais à mercê de atividades “selvagens” que potencialmente mais conflitos ambientais poderão originar.

Nos países em que pouca legislação de proteção do ambiente existe, poucas serão as condutas que justificarão a tutela jurisdicional e, por isso, poucos serão os litígios ambientais. Quanto mais densa e protetora a legislação for, mais condutas violadoras existirão. No entanto, de nada adianta a legislação ambiental se o acesso ao poder judicial estiver limitado. Em países em que, por exemplo, ainda não se reconhece a legitimidade coletiva, nem a legitimidade das ONG's, poucos serão os casos em que um particular em concreto recorrerá aos tribunais para proteção de um bem que é de todos.

---

<sup>464</sup> *Idem*, p. 31.

<sup>465</sup> Trinidad e Tobago tem um tribunal ambiental que carece de casos ambientais para justificar a sua separação dos demais tribunais existentes. Já nos Estados Unidos da América, nomeadamente na cidade de Nova Iorque, existem inúmeros casos que dificultam a gestão dos processos - *idem, ibidem*.

A força executiva das decisões judiciais e o controlo das atividades lesivas pela Administração são mais dois fatores que poderão ditar o recurso dos particulares aos tribunais. De nada adianta o acesso à justiça, se as decisões que dela surgirão não serão acatadas<sup>466</sup> e controladas posteriormente. É necessário dotar os tribunais ambientais de mecanismos de efetividade das suas decisões, por forma a criar nos particulares um sentimento de confiança na justiça ambiental.

Não menos importante é a utilização pelo tribunal de um processo simples, não intimidante, transparente e célere. Sem estas características, a população descredita no poder judicial, ignorando a tutela por ele oferecida<sup>467</sup>.

Segundo GEORGE PRING e CATHERINE PRING, pelo menos 100 casos por juiz, por ano, são necessários para justificar um tribunal ambiental independente. No caso do número de litígios ambientais ser menor, sugerem a criação de um *green judge* responsável pelo conhecimento de litígios ambientais, ainda que também competente para o conhecimento de outras matérias; o alargamento da jurisdição a casos relacionados com o direito do ordenamento do território e o urbanismo; a redução de entraves ao acesso à justiça, como a redução ou eliminação de custas processuais e o aumento da educação e da consciencialização pela população sobre a utilidade do tribunal ambiental<sup>468</sup>.

Quanto à legitimidade processual, já fomos avançando que é essencial para determinar uma eficaz e efetiva tutela jurisdicional ambiental. De facto, o tribunal ambiental deve estar aberto a todas as iniciativas processuais, desde que sejam propostas em nome da proteção dos bens ambientais<sup>469</sup>. Deste modo, deve ser assegurada, nas leis processuais, a legitimidade singular e plural, isto é, devem os particulares por si só poder agir em juízo em nome dos bens ambientais, bem como um conjunto de pessoas, ONG's, ou mesmo uma entidade pública, como o Ministério Público.

Pelos vários ECT's existentes no mundo, encontramos tribunais absolutamente abertos a todas as iniciativas processuais (como Portugal, com a Lei da Ação Popular) e alguns que demonstram a adoção de um conceito de legitimidade demasiado estrito.

---

<sup>466</sup> O Dhaka Environmental Court no Bangladesh possui um diminuto número de casos, uma vez que, lamentavelmente, carece de independência face ao poder político - *idem*, p. 32

<sup>467</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>468</sup> *Idem*, p. 33.

<sup>469</sup> *Idem*, p. 40.

Talvez o tribunal mais “aberto” aos cidadãos seja o proposto na proposta “Draft Rule of Procedure for Environmental Cases” para o Supremo Tribunal das Filipinas. Perante este tribunal, as gerações futuras têm legitimidade para propor uma ação em nome dos bens ambientais<sup>470</sup>. Esta legitimidade “futurista” surgiu de uma decisão proferida pelo Supremo Tribunal das Filipinas de 30 de julho de 1993 que reconheceu o direito da presente geração a recorrer aos tribunais em nome dos bens ambientais, não só por si, mas em nome das gerações que hão de vir<sup>471</sup>.

Uma das vantagens dos *Environmental Tribunals* é o facto de, em regra, oferecerem uma tutela mais barata que a tutela oferecida pelos *Environmental Courts*. De facto, o processo para tutela ambiental não deve, por imposição do artigo 9.º, parágrafo 4 da Convenção de Aarhus, comportar custos muito elevados para as partes. Deste modo, o acesso à justiça ambiental deve ser o mais facilitado possível, sendo que, se necessário for, deverão ser adotados mecanismos que removam ou reduzam as barreiras económicas de acesso à justiça. A este propósito, aplaude-se a estipulação do artigo 20.º da Lei da Ação Popular.

Uma das principais causas que determinam a criação de ECT's é a necessidade de um foro especializado em direito do ambiente. Ora, como vimos *supra*, a litigiosidade ambiental convoca, frequentemente, juízos que acarretam conhecimentos técnicos e científicos. Também os princípios do direito do ambiente como o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio da prevenção e da precaução e o princípio do poluidor pagador requerem por parte do julgador conhecimentos para realizar verdadeiros juízos de prognose. A previsão e a antecipação de possíveis perigos apenas é conseguida com a ajuda de verdadeiros *experts*. Deste modo, um dos fatores que deve ser ponderado antes da criação de um tribunal ambiental prende-se com o modo como deve o tribunal ser especializado.

Pelos vários ECT's existentes tem-se assistido à utilização de vários tipos de *expert testimony* que consigam avaliar se houve de facto um dano ambiental, que

---

<sup>470</sup> “SEC. 5. Who may file: Any person or persons, by themselves or through duly-authorized representatives, or in representation of others, including generatives yet unborn, in a class suit, may file a civil action involving a violation or enforcement of environmental law and shall include: a) Any citizen; b) Minors with assistance of their parents or guardians; c) People's and non-governmental organizations and public interest groups; d) Indigenous people and local communities; e) Others similarly situated.” – cfr. *idem*, p. 34

<sup>471</sup> “We find no difficulty in ruling that they can, for themselves, for others of their generation and for the succeeding generations, file a class suit. Needless to say, every generation has a responsibility to the next to preserve that rhythm and harmony [of nature] for the full enjoyment of a balanced and healthful ecology” – Supremo Tribunal das Filipinas no caso *Oposa v. Factoran* - *idem*, p. 35.

consigam determinar qual a causa de tal dano, que sugiram como prevenir e sustar a atividade lesiva, que avaliem o possível dano nas gerações futuras e no equilíbrio ecológico a longo prazo, que determinem qual o impacto da atividade nos recursos naturais e que prevejam possíveis litígios relacionados com a mesma conduta. Como vemos, um simples litígio pode convocar seis ou sete diferentes categorias de *experts*, cujas decisões podem ser contraditórias e incompatíveis.

Ora, tudo isto deu origem a várias possibilidades de resposta. Na Suécia, no Japão e na Bélgica<sup>472</sup> optou-se por incorporar *expert judges*, isto é, determinados cientistas ou técnicos *experts* são verdadeiros juizes. Na Nova Zelândia e na Austrália preferiram a adoção de *experts panels*, isto é, determinados *experts* são escolhidos caso a caso, formando uma espécie de comissão especializada que ajuda o juiz a tomar a decisão. No Brasil, o Ministério Público tem sob a sua alçada um conjunto de *experts* que o irão ajudar na formulação da ação. Mais curiosa foi a opção tomada na Dinamarca que recorreu a *community experts*, isto é, a técnicos especializados da comunidade que podem ser chamados, consoante o caso e a sua especialidade<sup>473</sup>. Por forma a assegurar a independência e imparcialidade dos técnicos, o tribunal de Queensland, na Austrália, avisa determinados técnicos de que conta com eles para ajudar, se for necessário, em determinados casos, ficando desta feita como *friends of the Court*. Tentando evitar a contradição entre técnicos, no tribunal de New South Wales, também na Austrália, utiliza-se um mecanismo interessante, apelidado de “*hottubing*”, que consiste em colocar todos os técnicos trazidos pelas partes em confronto na audiência de julgamento, sob a direção do juiz<sup>474</sup>.

Na opinião dos autores que temos vindo a acompanhar, o ideal será combinar, no corpo da entidade decisória, verdadeiros juizes e técnicos especializados escolhidos de forma independente. No entanto, esta modalidade comporta imensos custos, pelo que consideramos a opção adotada pela Dinamarca como a mais interessante.

---

<sup>472</sup> O Milieucollege / Collège de l'environnement é presidido por um juiz e composto por 5 técnicos especializados e independentes (advogados especializados em direito do ambiente e cientistas) – cfr. [https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-be-maximizeMS-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-be-maximizeMS-en.do?member=1), acedido em 14-08-2015.

<sup>473</sup> Os técnicos especializados são escolhidos pelo Ministro do Ambiente ou pela Environmental Protection Agency e são pagos caso a caso. Como a quantia oferecida é demasiado baixa, a maior parte dos técnicos fá-lo *pro bono* – cfr. GEORGE (ROCK) PRING and CATHERINE (KITTY) PRING, *Greening... cit.*, p. 59.

<sup>474</sup> *Idem*, p. 56.

Antes de abordarmos a questão da efetividade das decisões proferidas pelo tribunal, importa fazer um pequeno apontamento sobre as garantias que devem ser asseguradas aos respectivos juízes. Como titulares do poder judicial, devem ser independentes, inamovíveis e irresponsáveis. Como juízes de um tribunal especializado, devem ser juridicamente competentes e devem ter especial conhecimento em legislação ambiental. Por fim, o salário deve ser adequado para garantir a sua independência e imparcialidade.

Por último, cumpre-nos uma palavra quanto à efetividade das decisões do tribunal ambiental. Como poder judicial autónomo dos demais poderes soberanos, as suas decisões devem ser acatadas quer pelos particulares, quer pelas entidades públicas.

Ora, a panóplia de decisões e os seus efeitos variam de ECT para ECT. É com alguma curiosidade que vemos um tipo de decisão que foi adotada no tribunal das Filipinas. Pretendendo a condenação do Estado à limpeza, reabilitação e preservação da Manila Bay, o tribunal decidiu ordenar o “*continuing mandamus*”. Este tipo de condenação, digamos assim, demonstra que o seu cumprimento estará sob contínuo controlo por parte do tribunal. Ao abrigo do “*continuing mandamus*”, o tribunal poderá ordenar novas condutas em ordem ao acatamento da decisão por parte do visado<sup>475</sup>. Deste modo, podemos dizer que o tribunal não encerra a sua instância sem que a decisão tenha sido totalmente cumprida.

Também a Vara Especializada do Meio Ambiente e de Questões Agrárias do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas em Manaus, no Brasil, tomou algumas decisões muito interessantes, por pedagógicas. Muitos litígios terminaram com a condenação do lesante na frequência de cursos sobre a proteção ambiental, a condenação de uma companhia de autocarros a pagar a colocação de posters sobre os crimes ambientais nas traseiras dos seus veículos e a condenação de particulares a serem voluntários em projetos ambientais<sup>476</sup>.

Quanto maior a variedade de decisões e a pedagogia das condenações, melhor a tutela jurisdicional efetiva ambiental é. O tribunal deve, portanto, ser dotado de poderes

---

<sup>475</sup> *Idem*, p. 83, box 16.

<sup>476</sup> *Idem*, p. 86, box 17.

que lhe permitam a adoção de medidas tendentes à educação e consciencialização ecológica dos intervenientes e à prevenção de condutas lesivas<sup>477</sup>.

Depois de todas estas características analisadas, importa agora explicar quais as vantagens e desvantagens quanto à criação de um tribunal ambiental.

Começando pelas vantagens, a maior especialização oferecida por um tribunal competente em razão da matéria é um enorme argumento a favor. Muitas das vezes os tribunais comuns não têm a competência e conhecimentos necessários para tratar de questões técnicas e para lidar com leis de direito do ambiente que se revelam de difícil interpretação e aplicação. Deste modo, com tribunais dotados de juízes com especial conhecimento em direito do ambiente e sensibilizados para a complexidade científica que os litígios ambientais revestem, será concedida uma justiça mais eficaz, mais eficiente<sup>478</sup> e mais célere.

A competência em razão da matéria permite a integração de todas as matérias relacionadas com a tutela ambiental, desde a proteção da água, do ar, a avaliação de impacto ambiental, a tutela de espécies, a proteção das florestas, à condenação dos incendiários. Assim, em vez de todas estas questões serem decididas por entidades diferentes, a diferentes tempos e com soluções diversas, são tratadas numa só entidade, permitindo uma coordenação e integração mais satisfatórias.

O encaminhamento dos processos relacionados com direito do ambiente para um tribunal de competência especializada, traz consigo a vantagem evidente de aliviar os tribunais comuns<sup>479</sup>, levando a que os litígios ambientais sejam decididos de forma mais rápida num tribunal que apenas para esses é competente. Desta feita, será conseguida uma tutela jurisdicional ambiental mais eficiente, por mais célere.

Em termos políticos e mediáticos, a criação de um tribunal ambiental tem um impacto muito relevante. Os governos são frequentemente pressionados, quer internamente, quer externamente, para que sejam responsáveis ambientalmente e para que ajam no sentido da maior proteção ambiental. Ora, a criação de um tribunal ambiental revela uma atitude proativa, de consciencialização ambiental e de compromisso com uma justiça ambiental efetiva. Desta feita, cria-se na sociedade a

---

<sup>477</sup> *Idem*, p. 87.

<sup>478</sup> No mesmo sentido, *vide* SCOTT C. WHITNEY, "The Case... *cit* p. 476.

<sup>479</sup> No mesmo sentido, *idem, ibidem*.

convicção de que a atividade lesiva do ambiente, quer administrativa, quer realizada por particulares, é mais transparente, pois rapidamente poderão ser responsabilizados pelos seus comportamentos por uma entidade especializada para esse efeito.

O simples facto de todos os litígios ambientais serem decididos por uma só entidade leva a que se consiga mais facilmente uma jurisprudência uniforme<sup>480</sup>. A decisão apenas por juízes com conhecimentos específicos nessas matérias leva a que seja mais provável que as decisões sejam norteadas por padrões de decisão idênticos. Deste modo, este fator só contribui para uma justiça ambiental eficaz e de confiança.

Acresce que a criação de um tribunal ambiental especial pode ser acompanhada da criação de um especial processo ambiental. Estas normas disciplinadoras da lide processual podem ser dotadas de mecanismos mais flexíveis que, para uma justiça comum e não especializada, não são justificáveis. Pensamos nas normas relativas à legitimidade processual, às custas processuais e à celeridade da tramitação processual. Deste modo, consegue-se uma justiça mais criativa, mais adequada à complexidade ambiental e menos intimidante<sup>481</sup>.

Não podemos olvidar, no entanto, que também existem desvantagens que poderão, no limite, levar à não criação de um tribunal ambiental<sup>482</sup>.

Em primeiro lugar, o número de litígios ambientais pode não ser suficientemente elevado para que se justifique a criação de um tribunal ambiental.

Em segundo lugar, os custos que a criação de um tribunal autónomo acarreta podem ser demasiado elevados, podendo inclusivamente levar à ponderação de se não se justificará mais a criação de um tribunal especializado em outras matérias que tenham tanta complexidade como o direito do ambiente.

Em terceiro lugar, o deslocamento da litigância ambiental dos tribunais comuns poderá ter como consequência uma maior marginalização dos litígios ambientais, tendo

---

<sup>480</sup> No mesmo sentido, *idem, ibidem*.

<sup>481</sup> Sobre as vantagens da criação de um tribunal ambiental, veja-se, ainda que explanadas de forma diversa, GEORGE (ROCK) PRING and CATHERINE (KITTY) PRING, *Greening... cit.*, pp. 14-16.

<sup>482</sup> Nos Estados Unidos da América considerou-se a hipótese de criação nos anos 70, mas acabou-se por decidir contra. O mesmo se passou na Escócia em 2006. A este propósito *vide idem*, p. 13.

sido alertado em Itália para a necessária “ghettizzazione” dos processos ambientais em relação aos demais<sup>483</sup>.

Também é comum surgir alguma resistência à fragmentação do sistema judicial, apelando-se à concentração de todas as matérias numa só jurisdição, exigindo-se uma necessária formação contínua dos juízes para campos de legislação mais específica.

O critério de definição e delimitação da competência do tribunal ambiental é também um grande entrave por ser de muito difícil concretização. Como se distingue um caso ambiental de um caso não ambiental? O direito do ambiente, como ramo transversal, que toca em praticamente todos os demais ramos do direito, poderá surgir em inúmeros casos, reclamando uma tutela quer mediata, quer imediata. Ora, só com uma competência genérica para conhecimento de todos os casos ambientais é que se evitará conflitos de jurisdição que são demasiado gravosos para uma tutela jurisdicional ambiental que se pretende efetiva e célere.

A criação de um tribunal ambiental dotado de juízes especialmente dotados de conhecimentos em direito ambiental pode levar à emanação de decisões judiciais que verdadeiras decisões políticas parecem. Ora, o poder judicial deve ser independente e não deve, portanto, ser encabeçado por juízes que decidam unicamente em favor do ambiente, como se de verdadeiros advogados do ambiente se tratassem, dando origem a um verdadeiro ativismo judiciário<sup>484</sup>.

Do ponto de vista da maior efetivação de uma tutela jurisdicional ambiental, consideramos, no entanto, que é indiscutível a criação de um tribunal ambiental<sup>485</sup>. Só com um tribunal especializado em legislação ambiental e sensibilizado para a complexidade técnica e científica dos respetivos litígios é que o Estado poderá providenciar uma tutela judicial adequada a um bem que tanto de cada cidadão reclama. O conhecimento por uma entidade dedicada em exclusivo a esses litígios permite quer uma maior celeridade na tramitação dos processos, quer uma maior uniformidade nas decisões que só é recomendável para o incremento da transparência e da confiança na tutela jurisdicional. A criação da competência especializada em razão da proteção do

---

<sup>483</sup> *Idem*, p. 17.

<sup>484</sup> Desvantagens explanadas, ainda que de forma diversa, em *idem*, pp. 17-19.

<sup>485</sup> No mesmo sentido, PAULO RONEY, “As medidas... *cit.*”, p. 101.

bem ambiental pode ser uma medida capaz de evitar os conflitos de jurisdição<sup>486</sup> existentes entre os tribunais administrativos e comuns e capaz de libertar os tribunais existentes do conhecimento desses litígios. É também nossa opinião que, conjuntamente com a criação de um tribunal ambiental, deve ser implementado um processo com regras novas e adaptadas à complexidade, à urgência e à amplitude dos litígios ambientais.

Assim, em termos ideais, todos os ordenamentos jurídicos deveriam ter um verdadeiro tribunal, um *Environmental Court*, como instituição autónoma, com competência em razão do ambiente, isto é, com competência para conhecer todos os litígios, independentemente da classificação jurídica, que contendam de forma imediata com a proteção do bem ambiente. De forma a operar uma maior concretização deste critério no âmbito do ordenamento jurídico português, arriscaríamos recortar a competência do tribunal ambiental para o conhecimento de litígios cujo objeto se prenda com a prevenção, com cessação de condutas lesivas do ambiente, quer cometidas pela Administração, quer por particulares<sup>487</sup>, com a adoção de medidas de proteção da fauna e flora, com a responsabilidade pelo dano ambiental, tal como definido, no artigo 11.º, n.º 1, alínea e) do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho, e com as impugnações de contraordenações<sup>488</sup>. Deste modo, o tribunal ambiental teria, hipoteticamente, uma secção comum, onde se inseria a competência para o conhecimento das relações jurídico-ambientais quer civis, quer administrativas, quer ainda mistas, e uma secção de contraordenações, para o conhecimento das impugnações das coimas aplicadas pela Administração. Apenas os processos crime continuariam sob a alçada dos tribunais comuns por ser necessário<sup>489</sup>, mais do que juízes especializado em crimes ambientais,

---

<sup>486</sup> JÓNATAS E. M. MACHADO, a este propósito, defende que “o esbatimento da distinção entre direito público e direito privado em múltiplos domínios parece favorecer a adopção de um regime monista de jurisdição comum. Todavia, ainda que não se vá tão longe, sempre se há-de reconhecer que tal distinção já não pode ser considerada decisiva na resolução dos vários problemas suscitados no quadro da delimitação da justiça administrativa” – cfr. JÓNATAS E. M. MACHADO, “Breves... *cit.*”, p. 92.

<sup>487</sup> VASCO PEREIRA DA SILVA defende que “as especificidades da temática da responsabilidade civil, indiferentemente de estar em causa uma actividade danosa realizada por uma entidade pública ou privada, justificam um tratamento diferenciado e unificado da matéria, da competência de um único tribunal” – cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor... cit.*, p. 256.

<sup>488</sup> Relembre-se que os tribunais marítimos têm competência para as ações de responsabilidade por poluição no mar e águas da sua jurisdição e as ações por dano aos bens de domínio público marítimo. Criando-se um tribunal ambiental, em nome do critério que estipulamos, deve-se deslocar essa competência para o novo tribunal, centralizando-se todas as temáticas relativas ao dano e responsabilidade civil por poluição.

<sup>489</sup> Tal como acontece, por exemplo, na Suécia com os Land and Environment Courts – cfr. [https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-se-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-se-en.do?member=1), acedido a 14-08-2015.

juízes preparados e especializados na complexidade e sensibilidade do processo que mais limitações aos direitos fundamentais de cada um impõe<sup>490</sup>.

No entanto, a realidade judiciária ambiental portuguesa é determinante para a decisão sobre a criação de um tribunal ambiental. Tal como JOSÉ MANUEL PUREZA em 1995<sup>491</sup> denotou, há um número diminuto de ações ambientais no nosso sistema judicial<sup>492</sup> e, sobretudo no domínio cível, a tutela do bem jurídico ambiente é apenas requerida em termos indiretos, visto que a maioria da tutela judicial ambiental se dilui na proteção da saúde, da integridade física, psíquica e no direito de propriedade de cada cidadão<sup>493</sup>. O domínio dos litígios nas relações de vizinhança representa a maior conflitualidade ambiental, sendo que, como já tivemos oportunidade de afirmar, não consideramos que se trate de litigiosidade que de facto interesse à tutela jurisdicional ambiental como a definimos. Sociedade de cariz essencialmente individualista, a sociedade portuguesa dificilmente se sensibiliza com os atentados ambientais que não tenham refrações nos seus direitos individuais, ao ponto de requerer a intervenção dos tribunais<sup>494</sup>. Nas palavras de JOSÉ MANUEL ARAÚJO BARROS, “[i]nfelizmente, o cidadão comum não assume actualmente uma postura de participação e de autorresponsabilização que lhe permita sequer suspeitar poder pôr em causa uma

---

<sup>490</sup> A criminalidade ambiental tem evoluído nos últimos anos, por força do maior número de crimes de incêndio florestal (artigo 274.º do CP). Se em 2003 apenas 24 processos se encontravam em fase de julgamento, em 2013 encontravam-se 160. Em 2003 apenas 5 pessoas foram condenadas por crimes ambientais, sendo que em 2013 foram 135 (Dados divulgados pela Direção Geral da Política da Justiça, em junho de 2015).

<sup>491</sup> As Estatísticas da Justiça, hoje, não divulgam qual o número de casos relacionados com direito do ambiente que existe em Portugal. Apenas nos foi possível recolher dados relativos à criminalidade ambiental, que nos foram fornecidos pela Direção Geral da Política da Justiça. Deste modo, apenas com recurso à análise da jurisprudência divulgada em <http://www.dgsi.pt>, em M. MANUELA FLORES FERREIRA, “Responsabilidade Civil... *cit.*”, M. MANUELA FLORES, “Jurisprudência em Matéria de Ambiente”, *Textos CEJ*, Lisboa, 1994 e CRISTINA CALHEIROS, “Sumários... *cit.*”, concluímos, tal como JOSÉ MANUEL PUREZA, concluímos pela litigiosidade eminentemente escudada na tutela da personalidade e pelo diminuto número de casos em que apenas a proteção do ambiente se encontra em litígio. No entanto, denotamos que cada vez mais portugueses são associados de Organizações não-governamentais de ambiente, comparando os dados divulgados por JOSÉ MANUEL PUREZA e os dados presentes em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0002696&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0002696&contexto=bd&selTab=tab2) (acedido em 13-08-2015), o que poderá levar à consideração da existência de uma crescente consciencialização da necessária tutela ambiental - cfr. JOSÉ MANUEL PUREZA, “O Direito do Ambiente em Portugal: Condições de Aplicação”, disponível em <http://siddamb.apambiente.pt/publico/documentoPublico.asp?documento=9247&versao=1>, acedido em 12-08-2015.

<sup>492</sup> JOSÉ MANUEL PUREZA, “O Direito... *cit.*”

<sup>493</sup> M. MANUELA FLORES FERREIRA considera que os tribunais portugueses estão cada vez mais sensíveis à problemática do ambiente, embora se encontrem “mais à vontade quando essa tutela está incrustada na tutela da personalidade ou da propriedade” – cfr. M. MANUELA FLORES FERREIRA, “Responsabilidade Civil... *cit.*”, p. 394.

<sup>494</sup> BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS denotou que “[e]ssa pirâmide dos conflitos ambientais, em que se estratificam os vários níveis (...), da conflitualidade potencial até ao julgamento, apresenta uma particularidade importante: o estreitamento da pirâmide é muito acentuado na passagem dos conflitos potenciais para os conflitos judiciais, mas a zona de maior triagem é inquestionavelmente a transformação da conflitualidade potencial em conflitualidade real. Ou seja, é a diminuta conversão dos atentados ao ambiente, comprovadamente existentes, em conflitos públicos assumidos que constitui a principal fonte de desconformidade entre a abertura do direito legislado e a prática efectiva dos actores sociais e das instituições de tutela oficial” – cfr. BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS *apud* MÁRIO JOSÉ DE ARAÚJO TORRES, “Os problemas do Consumo e do Ambiente e as Novas Vertentes da Cidadania nos Tribunais”, in *Colóquio “A Justiça em Portugal”*, Conselho Económico e Social, Lisboa, 1999, disponível em <http://www.ces.pt/download/580/ColJusticaPort.pdf>, acedido em 17-08-2015.

decisão de uma entidade pública administrativa”<sup>495</sup>. Desta feita, poucas são as ações propostas exclusivamente em nome do bem ambiental<sup>496</sup> quer por um particular legitimado ao abrigo da ação popular, quer por associações de proteção da natureza<sup>497</sup> e, portanto, poucos seriam os litígios da competência do tribunal ambiental.

Acresce que a grande maioria das vezes se requer a intervenção da tutela judicial quando já se deu o dano ambiental, o que evidencia um cariz essencialmente reativo da justiça ambiental em Portugal<sup>498</sup>. É, por exemplo, mais frequente o pedido de suspensão da eficácia dos atos administrativos, como incidente de impugnações de atos administrativos “acabados”, ficando de fora o controlo preventivo das atuações da Administração que daria origem a uma melhor e mais eficaz tutela ambiental<sup>499</sup>.

Já vimos que a competência jurisdicional para o conhecimento dos litígios ambientais se encontra dividida pelos tribunais comuns e pelos tribunais administrativos, sendo que estes são *especialmente* competentes para conhecer das ações de responsabilidade da Administração quando esteja em causa uma sua atuação contra o bem ambiente, enquanto os primeiros, nomeadamente os tribunais marítimos, são *especialmente* competentes para conhecer das ações de responsabilidade civil por poluição no mar e pelo dano em bens de domínio público marítimo. Todos os demais litígios devem ser conhecidos pelos tribunais comuns, ao abrigo da competência genérica. Podemos, então, dizer, no seguimento do amplo entendimento do conceito de *Environmental Court*, que Portugal é dotado atualmente de uma competência especializada em razão do bem ambiental, mas apenas para os casos em que esteja em causa a atuação de uma entidade administrativa ou quando exista dano ambiental marítimo. No entanto, pelas razões explanadas, consideramos que, do ponto de vista estritamente jurídico, seria aconselhável a criação de um tribunal ambiental que reunisse todo o contencioso ambiental. Acompanhando os ensinamentos de LORD WOOLF<sup>500</sup>, defendemos a criação de um “*multifaceted, multiskilled body which would combine the services’ provided by existing forums in the environmental field to act as ‘one stop shop’ for faster, cheaper and more effective resolution of environmental disputes*

---

<sup>495</sup> JOSÉ MANUEL ARAÚJO BARROS, “Aplicação... *cit.*, p. 202.

<sup>496</sup> JOSÉ MANUEL ARAÚJO BARROS detetou que os tribunais administrativos são preferencialmente procurados para operar uma tutela jurisdicional ambiental, na medida em que os particulares pretendem reagir contra atos da administração que ponham em causa os valores ambientais – cfr. *idem*, p. 199.

<sup>497</sup> JOSÉ MANUEL PUREZA, “O Direito... *cit.*

<sup>498</sup> *Idem*.

<sup>499</sup> *Idem*.

<sup>500</sup> Lord Chief Justice of England and Wales até 2005.

*because scientifically unsound or delayed decisions may wreak havoc in terms of irreversible environmental damage and irreparable economic loss*”<sup>501</sup>.

Caberia, todavia, à política legislativa optar pela criação de um tribunal autónomo com competência territorial alargada, à semelhança do tribunal da propriedade intelectual (artigo 111.º da Lei 62/2013, de 26 de agosto), ou pela criação de uma secção dentro dos tribunais administrativos, ou dentro dos tribunais comuns, dentro da instância central, à semelhança da secções de família e menores. Assumimos a nossa preferência pela criação de um tribunal de competência territorial alargada<sup>502</sup>, com sede numa localidade do centro do país com juízes que se pudessem deslocar até qualquer tribunal mais próximo do litígio, por forma a operar um tutela jurisdicional mais próxima e mais efetiva, à semelhança dos exemplos a que *supra* fizemos referência.

Contudo, optando-se pela criação de uma secção dentro das jurisdições já existentes, pensamos que os tribunais administrativos seriam os mais adequados para receber a secção ambiental por os juízes administrativos estarem mais preparados para receber o contencioso ambiental em bloco, já que estão habituados a lidar com uma grande parte de litígios ambientais. Repare-se que perspetivamos essa decisão como um alargamento da competência dos tribunais administrativos, pois o seu âmbito de cognição, tal como é hoje definido, não permite abarcar todo o contencioso ambiental. Deste modo, a criação de uma secção ambiental nos tribunais administrativos só poderá surgir como vontade legislativa de alargamento da sua competência, como consequência do entendimento de que a competência dos tribunais administrativos não constitui uma reserva absoluta no seu duplo sentido, ou seja, por vontade do legislador ordinário, podem ser adjudicados à jurisdição administrativa litígios não materialmente administrativos.

No entanto, em termos sociais e económicos, visto que a litigiosidade ambiental portuguesa reveste as características que acima expusemos, a criação de um *Environmental Court* em Portugal é, ainda<sup>503</sup>, em nossa opinião, injustificada. Poucos

---

<sup>501</sup> LORD WOOLF *apud* RAGHAV SHARMA, “Green Courts in... *cit.*”, p. 58.

<sup>502</sup> Constituído por juízes especialmente dotados de formação em legislação ambiental nacional, comunitária e internacional, e preparados para o conhecimento da complexidade da litigiosidade ambiental, sendo capazes de lidar com temáticas administrativas e civis.

<sup>503</sup> Talvez com a junção do contencioso relativo ao direito do urbanismo e do ordenamento do território (como vimos que acontece em alguns países), o volume de casos existente pudesse justificar, hoje, a criação de um tribunal autónomo. Todavia, não vislumbramos outras razões, além do alívio dos tribunais administrativos quanto ao conhecimento dessas questões, para se retirar

são os litígios propriamente ambientais indiferentes a uma tutela da personalidade, e que não sejam acolhidos pelo artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF, pelo que o tribunal a ser criado iria conhecer, maioritariamente, impugnações das contraordenações ambientais e iria resvalar unicamente no deslocar da competência que hoje existe dos tribunais administrativos para uma entidade autónoma. A conflitualidade ambiental não atingiu, em Portugal (o que, por um lado, até pode ser um bom sinal...), o estágio que reclame, sem reservas, a criação de um tribunal ambiental.

Todavia, acreditamos que, com o avançar dos tempos, com a maior consciência dos problemas ambientais, da responsabilidade ambiental de cada um de nós, com a maior densificação de uma verdadeira ““cidadania ecológica””<sup>504</sup> e com a crescente pressão internacional, tanto em Portugal como em mais países pelo mundo nascerá uma entidade jurisdicional especializada em razão da matéria ambiental<sup>505</sup>. Desta feita, uma maior complexidade e variedade de formas de ECT's vão surgir, novas leis, novos processos, procedimentos e sanções jurídicas vão ser criados por forma a solucionar os litígios ambientais. Existirá também uma maior utilização das tecnologias de informação, de molde a abrir a instância à participação de todos, permitindo uma maior transparência na atividade judicativa. Perspetivamos, portanto, anos de inovação judiciária ambiental. Urge o tempo de um novo modo ser da tutela jurisdicional efetiva por adaptada à litigiosidade ambiental.

GEORGE PRING e CATHERINE PRING adivinham também a eclosão de mais conflitos ambientais transfronteiriços como a poluição, as alterações climáticas e a utilização desenfreada dos recursos naturais<sup>506</sup>. Tal fenómeno reivindica a criação de um Tribunal Internacional Ambiental (IEC)?

---

essas matérias da sua competência. As razões que explanámos *supra* quanto à especialidade do contencioso ambiental não se aplicam aos litígios relativos do direito do urbanismo e do ordenamento do território e, por isso, não advogamos que os tribunais administrativos devam deixar de os conhecer, para passarem a ser reconduzidos a uma câmara ou a um tribunal autónomo especializado.

<sup>504</sup> PAPA FRANCISCO, *Carta... cit.*, p. 154.

<sup>505</sup> Neste sentido, GEORGE (ROCK) PRING and CATHERINE (KITTY) PRING, *Greening... cit.*, p. 91.

<sup>506</sup> *Idem*, p. 92.

## 7. Por um Tribunal Internacional Ambiental

É um dado incontestável que a proteção ambiental não conhece fronteiras. Os recursos naturais não se limitam a um território, pelo que as calamidades ambientais, frequentemente, causam danos que se projetam sobre vários países, reclamando uma atuação conjunta da comunidade internacional. A destruição do ambiente já não é mais um problema dos “países ricos”<sup>507</sup>, decorrente da crescente industrialização, mas um problema que afeta todos, incluindo os países em desenvolvimento<sup>508</sup>.

O direito do ambiente tem, portanto, que se abrir à escala mundial, oferecendo soluções de proteção do meio ambiente em termos globais. É necessário que os países assumam a responsabilidade e consciência ambiental, encabeçando uma tutela conjunta da natureza.

Ora, fruto da vontade dos Estados<sup>509</sup>, vários diplomas foram surgindo ao longo dos tempos<sup>510</sup>, afirmando-se um conjunto de regras e princípios que regulam a proteção da natureza na esfera internacional<sup>511</sup>. Desta feita, foi sendo criado o direito internacional do ambiente.

---

<sup>507</sup> O PAPA FRANCISCO fala na sua Carta Encíclica de 2015 numa verdadeira “dívida ecológica” particularmente entre o Norte e o Sul. A título de exemplo, diz-nos o Santo Padre que “[a]s exportações de algumas matérias-primas para satisfazer os mercados do Norte industrializado produziram danos locais, como, por exemplo, a contaminação com mercúrio na extração minéria do ouro ou com o dióxido de enxofre na do cobre” – cfr. PAPA FRANCISCO, *Carta... cit.*, p. 40.

<sup>508</sup> ALEXANDRE KISS, “Direito Internacional do Ambiente”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994, p. 149.

<sup>509</sup> Pois, no âmbito do direito internacional, o consentimento dos Estados é condição *sine qua non* para a elaboração de regras ou de acordos internacionais – cfr. RAFAEL SANTOS DE OLIVEIRA, *Direito Ambiental Internacional*, IJUÍ, Editora UNIJUÍ, 2007, p. 24.

<sup>510</sup> A internacionalização do direito do ambiente deu-se, segundo CARLOS MILANI, em 5 fases. Numa primeira fase, isto é, desde a criação do termo “ecologia” por Ernst Haeckel (1866) aos anos 50, a comunidade internacional perspetivava o problema ambiental como uma questão não científica, intervindo apenas a nível local em temas relativos à fauna ou à flora.

Numa segunda fase, nos anos que antecederam a Conferência de Estocolmo, a dimensão da discussão sobre os problemas ambientais expande-se para uma escala internacional, incidindo as preocupações sobre as águas, os rios e o regime de partilha da Antártida.

Numa terceira fase, depois de 1972 até ao final dos anos 70, assumiu-se uma postura global e internacional dos problemas ambientais, passando-se a perspetivar os temas da poluição do ar, nuclear, da desertificação e das florestas.

Entre 1985 e a Conferência do Rio de 1992, os temas do clima mundial, da camada do ozono, do património genético e das florestas tropicais concentravam todos os focos de atenção da comunidade internacional.

Por último, numa quinta fase, o aquecimento global e o desenvolvimento sustentável, sob o olhar científico e político dos vários Estados, encontra-se no centro das preocupações ambientais – cfr. CARLOS MILANI, *apud idem*, p. 117.

<sup>511</sup> MARCELO DIAS VARELLA, “O surgimento e a evolução do direito internacional do meio ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável”, in *Proteção Internacional do Meio Ambiente*, p. 7 disponível em [http://marcelodvarella.org/Meio\\_Ambiente\\_files/Protecao%20internacional%20meio%20ambiente\\_2.pdf](http://marcelodvarella.org/Meio_Ambiente_files/Protecao%20internacional%20meio%20ambiente_2.pdf), acedido em 17-08-2015.

Foi através de uma evolução irregular, não linear, fruto de vontades esporádicas<sup>512</sup> e sem ordem que foram nascendo textos normativos, mais ou menos vinculativos, com diferentes níveis de hierarquia, denotando, umas vezes uma teleologia antropocêntrica, e outras<sup>513</sup> uma maior preocupação ecocêntrica<sup>514</sup>. Sem a existência de uma entidade supranacional responsável pela emanção e coordenação das várias fontes do direito, a proliferação do direito do ambiente deu-se de forma intermitente<sup>515</sup>. Não se pode dizer que tenha existido uma fase em que tenham existido mais *soft law*<sup>516</sup> e depois uma outra com normas mais restritivas. Ainda hoje se conjugam normas de diferentes tipos de imperatividade, pois tudo depende da vontade dos Estados<sup>517</sup>. Há uma sucessão de tratados com objetos mais amplos e outros mais estritos, sendo que foi a partir dos anos 70 que se deu o início da criação das chamadas “convenções guarda-chuva”<sup>518</sup>, nas quais se trata não apenas de um tema amplo, mas de diversos temas amplos num único texto que deverá abrigar outros atos internacionais menos solenes e firmados como seu complemento, como o texto oriundo da Conferência de Estocolmo de 1972 e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas de 1992.

---

<sup>512</sup> As mais das vezes sensibilizadas por catástrofes naturais. Veja-se que o *boom* ecológico surgiu nos anos 70 após uma sucessão de acontecimentos dramáticos para a natureza. Depois do célebre caso *Fundição Trail* de 1941, Em 1956 começaram-se a sentir os reflexos da contaminação de mercúrio operada na baía em Minamata no Japão e em 1967 deu-se o naufrágio do petroleiro *Torrey Canyon* ao largo das costas inglesa, francesa e belga, poluindo as zonas marítimas respetivas. Também a publicação do livro *Silent Spring* de RACHEL CARSON de 1962 alertou a comunidade internacional para inúmeras ameaças ambientais causadas pela atividade humana. Ora, tais fenómenos terão sensibilizado a comunidade internacional para a criação, em 1968 (data que ALEXANDRE KISS apelidou de data partida daquilo a que é legítimo chamar “era ecológica” - cfr. ALEXANDRE KISS, “Direito Internacional... *cit.*, p. 147), do *Clube de Roma*, um verdadeiro *think tank*, onde se reuniam cientistas, economistas, políticos, diplomatas e académicos, e do qual surgiu o relatório apocalíptico, caso não fossem limitados os graus de crescimento em razão da população e dos recursos naturais. Foi também em 1968 que a ONU aprovou a Resolução 2398 (XXIII, de 3 de dezembro) na qual se previa a realização da Conferência Mundial de Estocolmo. Estavam lançadas as cartas para a consolidação do direito internacional do ambiente – cfr. CARLA AMADO GOMES, *Introdução... cit.*, p. 16. (Sobre outras catástrofes ambientais que alertaram a comunidade internacional para as questões ecológicas, vide SIDNEY GUERRA, “Para a efetiva proteção do meio ambiente no plano internacional: a criação do tribunal internacional do meio ambiente”, *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI*, Fortaleza, 2010, p. 1611, disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3257.pdf>, acedido em 03-06-2015).

<sup>513</sup> A grande maioria dos textos internacionais revela uma intenção antropocêntrica, o que se compreende. Será mais fácil sensibilizar os Estados para um acordo em matérias que poderão limitar o seu desenvolvimento económico se estiver em causa a vida dos próprios seres humanos. Veja-se, no entanto, que a teleologia dos textos não pode ser aferida pela simples análise do seu teor literal. Muitas das vezes, ainda que o texto revele uma tendência biocêntrica, um determinado Estado pode assiná-lo por considerar que a proteção daquele bem será útil e indispensável ao Homem. “Como é o conjunto dos Estados, sem distinção, que dá origem a uma norma, é difícil conhecer a razão da participação de cada Estado” – cfr. MARCELO DIAS VARELLA, “O surgimento... *cit.*, p. 9.

<sup>514</sup> *Idem*, pp. 7-8.

<sup>515</sup> O processo de construção dos valores ambientais internacionais tem sido um processo do “Norte para o Sul”, isto é, têm sido os países do Norte da Europa, como a Suécia, Noruega, Dinamarca e Alemanha que cedo começaram por impulsionar o crescimento do direito do ambiente, influenciando gradualmente os países do Sul – cfr. *idem*, p. 13. Não obstante, têm hoje alguns países do Sul normas “mais apertadas” para o controlo da poluição do que os países nórdicos. Por exemplo, as normas relativas à poluição do ar em Bombaim ou as regras brasileiras de acesso à justiça são bem mais amplas que as existentes na Alemanha – cfr. *idem*, p.14.

<sup>516</sup> Veja-se, contudo, que NORBERT ROULAND denota que a evolução do direito do ambiente vai em direção a um “direito ainda mais vinculado à moral, menos imperativo, mais maleável e menos espesso” – cfr. NORBERT ROULAND, *apud* RAFAEL SANTOS DE OLIVEIRA, *Direito... cit.*, p. 93.

<sup>517</sup> MARCELO DIAS VARELLA, “O surgimento... *cit.*, pp. 8-9 e no mesmo sentido, vide MELISSA CACHONI RODRIGUES, *Direito Internacional Ambiental – A proposta de Criação do Tribunal Ambiental Internacional*, Curitiba, Juruá Editora, 2013, p. 17, disponível em <https://www.juruia.com.br/bv/conteudo.asp?id=22928>, acedido em 18-08-2015.

<sup>518</sup> MARCELO DIAS VARELLA, “O surgimento... *cit.*, p. 9 e RAFAEL SANTOS DE OLIVEIRA, *Direito... cit.*, p. 91.

Concordamos com MELISSA CACHONI RODRIGUES quando defende que, atendendo à importância da proteção do meio ambiente e à necessária e urgente mudança de atitude da comunidade internacional face à tutela da natureza, as normas internacionais de proteção do ambiente devem ser consideradas de *ius cogens*<sup>519</sup>. Assim, à semelhança da proibição da discriminação, do genocídio, do tráfico de escravos, da tortura e da guerra, a proibição de destruição do meio ambiente deve ser elevada à categoria das “normas imperativas de direito internacional geral, aceitas e reconhecidas pela sociedade internacional em seu conjunto, como normas das quais nenhuma derrogação é possível e que só podem ser derogadas por norma de *ius cogens* posterior da mesma natureza”<sup>520</sup>. A necessária conservação da natureza deve ser, mais do que um mero objetivo político da comunidade internacional, um verdadeiro princípio jurídico, reconhecido ao longo das épocas, como orientador das relações entre Estados e ao qual estes devem o máximo respeito<sup>521</sup>. A autora, afastando a classificação das normas de direito internacional do ambiente como mero *soft law*<sup>522</sup>, afirma que aquelas, independentemente de conterem um sentido de negação, abstenção ou um conteúdo positivo, impondo aos Estados determinadas condutas, devem ser sempre tidas como disposições superiores<sup>523</sup> ao *jus dispositivum*, uma vez que contendem com a urgência da proteção do planeta para as presentes e futuras gerações<sup>524</sup>.

A autora reconhece, no entanto, que os exemplos mais expressivos de *soft law* encontram-se no âmbito do direito internacional ambiental<sup>525</sup>. Declarações de princípios, atas finais, agendas ou programas de ação são os mais usuais meios utilizados pela comunidade internacional para expressar e “cristalizar” a ação de tutela

---

<sup>519</sup> MELISSA CACHONI RODRIGUES, *Direito... cit.*, p. 24. Normas estas que, segundo RAFAEL SANTOS OLIVEIRA, não dependem do consentimento dos Estados, pois “[o] jus cogens compreende normas imperativas de Direito Internacional mesmo sem ter havido qualquer mecanismo de celebração, ratificação, entrada em vigor ou inserção na ordem jurídica interna, como ocorre em tratados ou convenções” – cfr. RAFAEL SANTOS DE OLIVEIRA, *Direito... cit.*, pp. 25-26.

<sup>520</sup> VALERIO DE OLIVEIRA MAZZUOLI *apud* MELISSA CACHONI RODRIGUES, *Direito... cit.*, pp. 18-19.

<sup>521</sup> JORGE MIRANDA, *Curso de Direito Internacional Público*, Cascais, Principia, 4.<sup>a</sup> Edição revista e atualizada, 2009, p. 119.

<sup>522</sup> *Soft law* “compreende todas aquelas regras cujo valor normativo é menos constringente que os das normas jurídicas tradicionais, seja porque os instrumentos que os obrigam não detêm o *status* de ‘normas jurídicas’, seja porque seus dispositivos, ainda que insertos no quadro de instrumentos obrigatórios, não criam obrigações de direito positivo aos Estados, ou não criam senão obrigações pouco constringentes” (SALMON *apud* MELISSA CACHONI RODRIGUES, *Direito... cit.*, p. 22). Para RAFAEL SANTOS DE OLIVEIRA, as normas de *soft law* são uma “nova concepção na maneira de os Estados expressarem seus compromissos perante os demais e a comunidade internacional”. Ora, o seu aparecimento fez com que surgisse, por contraposição, a classificação de *hard law* para as normas “acabadas e perfeitas, do ponto de vista jurídico, em virtude de possuírem um caráter impositivo e sancionador” – cfr. RAFAEL SANTOS DE OLIVEIRA, *Direito... cit.*, pp. 28 e 32.

<sup>523</sup> Tendo presente a enumeração das fontes de direito explanadas no artigo 38.º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça e as disposições dos artigos 53.º e 64.º da CVDI, é unanimemente reconhecido pela doutrina que existem normas de *ius cogens* que são superiores aos tratados e aos costumes internacionais (MELISSA CACHONI RODRIGUES, *Direito... cit.*, p. 29). “São princípios que estão para além da vontade ou do acordo de vontades dos sujeitos de Direito Internacional” (JORGE MIRANDA, *Curso... cit.*, p. 119).

<sup>524</sup> MELISSA CACHONI RODRIGUES, *Direito... cit.*, p. 24.

<sup>525</sup> MELISSA CACHONI RODRIGUES, *Direito... cit.*, p. 23.

do ambiente que pretende levar a cabo. Acontece que o maior problema que se prende com este tipo de normas relaciona-se com a sua força executiva e/ou vinculativa (*enforcement*). Tratando-se, muitas das vezes, de meras recomendações, as normas de *soft law* são frutos jurídicos de um processo inacabado, na medida em que é ainda tendente à assumpção de compromissos futuros. São meros compromissos que os Estados revelam vontade de vir a assumir<sup>526</sup>.

Como grande parte do direito internacional é o resultado de um processo legislativo fundado em várias vontades, quer de países, quer de organizações internacionais, muitos são os recuos no momento em que é necessário, por fim, assumir a responsabilidade e a obrigatoriedade das disposições. Muitas pressões internas, quer das populações, quer das ONG's, levam a que os países façam parte das conferências internacionais, mas no momento da “passagem a escrito” das “intenções ecológicas” há sempre algo que entrava as negociações. Num mundo em que há perto de 200 Estados, com diferentes interesses, com diferentes problemas ambientais e com diferentes níveis de desenvolvimento, as agências regionais e a ONU assumem um importantíssimo papel para o impulso e coordenação da tutela ambiental global<sup>527</sup>.

Os tratados são a fonte mais utilizada para a revelação e formação do direito internacional ambiental, mas são frequentemente considerados como simples *soft law*<sup>528</sup>, uma vez que nos seus textos utilizam-se cláusulas não obrigatórias, meras declarações, diretrizes, princípios ou recomendações<sup>529</sup>. Não se vislumbram claras, detalhadas e específicas regras, mas antes verdadeiras declarações de intenção<sup>530</sup>. Nas temáticas como as do direito do ambiente, que se demonstram de difícil negociação, prefere-se, como alternativa intermédia, a criação de “meias normas jurídicas”. Mas quais são as consequências de uma violação de uma norma estabelecida nesses instrumentos por um Estado Parte?

---

<sup>526</sup> *Idem, ibidem*. Recorde-se os ensinamentos de GUIDO SOARES, quando afirma que as normas de *soft law* têm duas finalidades: “a) fixar metas para futuras ações políticas nas relações internacionais; b) recomendar os Estados adequarem as normas de seu ordenamento jurídico interno às regras internacionais contidas na *soft law*” – cfr. GUIDO SOARES, *apud* RAFAEL SANTOS DE OLIVEIRA, *Direito... cit.*, p. 36.

<sup>527</sup> ALAN BOYLE, CATHERINE REDGWELL e PATRICIA BIRNIE, *International Law & the Environment*, New York, Oxford University Press, Third Edition, 2009, pp. 12-15

<sup>528</sup> Diríamos com RAFAEL SANTOS DE OLIVEIRA que se trata de celebrar “um tratado com conteúdo de *soft law*, mesmo firmado com base em uma roupagem jurídica vinculante (*hard law*)”. De facto, o desafio da complexidade e da incerteza podem, de certa forma, justificar a utilização de normas mais flexíveis, permitindo uma constante modificação, acompanhando a técnica e o progresso científico - cfr. RAFAEL SANTOS DE OLIVEIRA, *Direito... cit.*, p. 53 e 127.

<sup>529</sup> *Idem*, pp. 14-15.

<sup>530</sup> Como exemplo vejamos as Convenções sobre as alterações climáticas de 1992 e a Convenção para a proteção da camada do Ozono de 1985 – cfr. *idem*, p. 17.

Enquanto que no âmbito interno, quando um sujeito viola uma norma protetora do ambiente, está obrigado a indemnizar o lesado ou, sendo o caso, toda a comunidade do país, no âmbito do direito internacional público, quando um Estado viola<sup>531</sup> uma disposição de direito internacional<sup>532</sup> para proteção da natureza, cria-se uma relação entre o Estado violador e os Estados onde ocorreu o dano (*state liability*)<sup>533 534</sup>. Veja-se que a violação de uma norma de *soft law* não comporta uma violação do princípio *pacta sunt servanda* ou de qualquer outra regra de coerção do Direito Internacional, pelo que a doutrina tem entendido que tal comportamento apenas poderá revelar enquanto mera violação de uma obrigação moral<sup>535</sup>. Pelas suas características, as normas de *soft law* dificilmente acarretarão uma verdadeira responsabilidade quando violadas, pois, para muitos autores, “a expressão *soft law* emprega termos paradoxais para definir um fenômeno ambíguo, já que o direito ou é duro, e portanto vinculante, ou simplesmente

---

<sup>531</sup> A doutrina mais recente fala também numa responsabilidade dos Estados quando, apesar de não ter sido levada a cabo uma atividade proibida pelo direito internacional (como a energia nuclear), tenha existido dano – cfr. NICHOLAS A. ROBINSON e LAL KURUKULASURIYA, *Training Manual on International Environmental Law*, p. 53, disponível em [http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/training\\_Manual.pdf](http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/training_Manual.pdf), acedido em 22-08-2015.

<sup>532</sup> Lembre-se que também poderá gerar responsabilidade a conduta dos Estados que ponha em causa o costume internacional. A proibição de condutas e de atividades que afetem o ambiente *quer dentro, quer fora* de um Estado decorrem, segundo NICHOLAS A. ROBINSON e LAL KURUKULASURIYA, de um princípio geral de “good neighbourliness”, ou seja, de um dever de prevenir, reduzir e controlar a poluição e o dano ambiental, bem como o dever de cooperar na diminuição dos riscos, através das negociações e participações em convenções internacionais tendentes à proteção da natureza – cfr. *idem, ibidem*.

<sup>533</sup> Veja-se que o dano poderá ocorrer no próprio território do Estado violador, num outro país ou em vários países – *idem*, pp. 52-53.

<sup>534</sup> Ora, o tema da responsabilidade dos Estados por dano ambiental é por demais controverso e parece que “queima” as mãos dos governantes no momento em que é preciso assinar documentos que a tornem efetiva. Apenas existe um documento relativo à “Responsabilidade do Estado por factos internacionalmente ilícitos”, que surgiu como anexo à resolução 56/83 da Assembleia Geral, de 28 de janeiro de 2002, onde se estabelece a responsabilidade dos Estados no caso de violar uma obrigação que tenha assumido perante outro Estado ou conjunto de Estados. De facto, tal diploma é por demais insuficiente para operar uma tutela ambiental satisfatória, na medida em que poderá ocorrer dano, sem que tenha ocorrido violação de alguma obrigação – cfr. *idem*, p. 55. Ora, tem sido aceite pela comunidade internacional, devido ao desenvolvimento tecnológico, e com ele a produção e utilização de vários mecanismos perigosos, duas novas formas de responsabilidade: a responsabilidade pelo risco e a responsabilidade por factos lícitos (cfr. WLADIMIR BRITO, *Direito Internacional Público*, Coimbra, Coimbra Editora, 2.ª Edição, 2014, p. 497). Estas duas modalidades são fundamentais para se conseguir atingir uma tutela ambiental mais adequada. Desde 1978 que a Comissão de Direito Internacional da ONU tem vindo a trabalhar na elaboração de um documento que determine a responsabilidade por dano ambiental por factos não ilícitos aos olhos do direito internacional (*International Liability for Injurious Consequences arising out of Acts Not Prohibited by International Law – Prevention of Transboundary Damage from Hazardous Activities*). Em 2001 e 2006, respetivamente, a Comissão adotou um conjunto de artigos e princípios relativos a essa responsabilidade através de dois documentos: “Draft articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities” e “Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities”. Recomendou em 2006 à Assembleia Geral da ONU a sua adoção. Ora, desde então têm-se sucedido sessões para permitir aos Estados que se pronunciem sobre o texto, nomeadamente sob a forma que aqueles documentos deverão assumir, isto é, se deverá ser um tratado ou uma convenção, por exemplo. Todavia, tem existido tudo menos consenso. A maior parte dos países (como os Estados Unidos da América: “We continue to believe it is most appropriate for the principles to be treated as non-binding standards to guide the conduct and practice of states, and for the work on prevention of transboundary harm to remain formulated as draft articles” – cfr. Remarks by Mark Simonoff, Minister Counselor, on Agenda Item 83 in the Sixth Committee: Consideration of Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, October 22, 2013, disponível em <http://usun.state.gov/briefing/statements/215736.htm>, acedido em 19-08-2015) considera que o texto, tal e qual como está, assim se deve manter, ou seja, não deve assumir a forma de tratado ou de convenção (“On final form of the draft articles and the draft principles, several delegations reiterated the position that the draft articles and draft principles would be most effective if they remained in their current form. While not excluding the possibility of the adoption of an international convention, it was also noted that it was premature at this time to consider such an instrument. The suggestion was also made that there was a need to have a unified convention incorporating both the draft articles and the draft principles” – cfr. Consideration of prevention of transboundary harm from hazardous activities and allocation of loss in the case of such harm (Agenda item 83), disponível em <http://www.un.org/en/ga/sixth/68/TransHarm.shtml>, acedido em 19-08-2015). Aguarda-se, agora, pela “seventy-first session” da Assembleia Geral para mais desenvolvimentos.

<sup>535</sup> RAFAEL SANTOS OLIVEIRA, *Direito... cit.*, pp. 37 e 53.

não existe<sup>536</sup>. Mas nem se pense que este problema apenas afeta as normas de direito internacional que apelidamos de imperfeitas e inacabadas. Também as normas que constam de diplomas internacionais e que denotam características de obrigatoriedade, uma vez violadas, muito dificilmente acarretarão a correspondente responsabilidade do Estado soberano violador.

Tem sido, todavia, aceite pela comunidade internacional a existência de obrigações *erga omnes*, cuja violação poderá gerar responsabilidade<sup>537</sup>. Foi em 1997 que, no acórdão proferido pelo Juiz Weeramantry do Tribunal Internacional de Justiça, se determinou que o desenvolvimento sustentável é uma obrigação de todos os Estados perante toda a comunidade internacional, por cuja violação o Estado lesante é responsável<sup>538</sup>. Ora, o reconhecimento por uma instituição jurisdicional internacional de que as alterações climáticas, a proteção da biodiversidade e a conversação dos recursos naturais são preocupações comuns de todos os Estados do mundo, faz com que esses problemas se libertem dos limites transfronteiriços dos Estados, legitimando a intervenção da comunidade internacional para legislar e supervisionar as atividades, ainda que internas<sup>539</sup>, que contendam com o meio ambiente, derogando dessa forma a jurisdição exclusiva interna e a soberania de cada país, exercida sem limites, sobre o próprio património natural<sup>540</sup>. Dá-se, portanto, em nosso entender, uma “globalização” dos litígios ambientais.

Tendo presente a existência de diplomas que asseguram a proteção ambiental<sup>541</sup>, que os litígios ambientais podem ser transfronteiriços e que não cabe a cada Estado, individualmente considerado<sup>542</sup>, resolvê-los<sup>543</sup>, é necessária a criação de mecanismos<sup>544</sup>

---

<sup>536</sup> PIERRE MARIE DUPUY, *apud idem*, p. 86.

<sup>537</sup> WLADIMIR BRITO, *Direito Internacional... cit.*, p. 497. Este assunto foi abordado, logo em 1974, pelo Tribunal Internacional de Justiça no caso *Nuclear Tests*, quando a Nova Zelândia e a Austrália alegavam a interferência com as zonas marítimas de todos os Estados – cfr. PATRICIA BIRNIE, *International... cit.*, p. 131.

<sup>538</sup> PATRICIA BIRNIE, *International... cit.*, p. 131

<sup>539</sup> No mesmo sentido, GUIDO SOARES *apud* SIDNEY GUERRA, “Para efetiva... *cit.*, p. 1613.

<sup>540</sup> PATRICIA BIRNIE, *International... cit.*, pp. 131-132.

<sup>541</sup> A título de exemplo, relembre-se a Convenção sobre a Poluição Atmosférica a Longa Distância de 1979, a Convenção para a Proteção da Camada do Ozono de 1985, o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada do Ozono de 1987, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas de 1992, o Protocolo de Quioto de 1997, a Convenção sobre a Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriças e dos Lagos Internacionais de 1992, a Convenção sobre a Prevenção de Poluição Marinha de 1972, a Convenção Internacional para a prevenção da Poluição por Navios, a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1977, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982, a Convenção Internacional para a Proteção dos Pássaros de 1950 e a Convenção sobre a Diversidade Biológica de 1992.

<sup>542</sup> DIONYSIA THEODORA AVGERINOPOULOU, *The Role of the International Judiciary in the Settlement of Environmental Disputes and Alternative Proposals for Strengthening International Environmental Adjudication*, New Haven, CT, Yale Center for Environmental Law and Policy, 2003, p. 3, disponível em <http://www.yale.edu/gegdialogue/docs/dialogue/oct03/papers/Avgerinopoulou.pdf>, acedido 21-08-2015.

que assegurem a efetivação<sup>545</sup> das obrigações de cada Estado com o bem ambiente. É neste contexto que pretendemos analisar o desafio da criação de um Tribunal Internacional Ambiental.

A consolidação do direito internacional ambiental, a necessidade de criação de uma instituição supranacional responsável pela decisão de conflitos transfronteiriços que invoquem a sua aplicação e a ambiguidade característica dos conceitos utilizados pelo direito do ambiente<sup>546</sup> têm suscitado na doutrina internacional o desejo de criação de uma entidade jurisdicional<sup>547</sup> internacional<sup>548</sup> responsável pelo conhecimento dos litígios ambientais.

---

<sup>543</sup> No passado dia 24 de junho de 2015, o “The Hague District Court” emitiu uma decisão que fez história no âmbito da tutela jurisdicional ambiental. O tribunal condenou o Estado holandês a tomar todas as medidas necessárias para reduzir os efeitos de estufa em 25%, relativamente aos níveis de 1990, até 2020. O tribunal considerou que o Estado holandês está obrigado internacionalmente à diminuição dos gases que provocam o efeito de estufa, recordando as obrigações por ele assumidas na Convenção sobre as Alterações Climáticas de 1992, no Protocolo de Quioto de 1997, no artigo 191.º e 193.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia e na Diretiva 2009/29/EC que altera a Diretiva 2003/87/EC. É uma decisão inédita, demonstrando que os tribunais dos diversos Estados membros/parte das diversas convenções para a proteção do bem ambiente podem ter um papel fundamental para operar uma efetiva implementação do direito internacional ambiental. Aplaudimos esta decisão e, por isso, não resistimos a citar parte do seu sumário, apesar de apelarmos à leitura da decisão na íntegra: “The State must do more to avert the imminent danger caused by climate change, also in view of its duty of care to protect and improve the living environment. The State is responsible for effectively controlling the Dutch emission levels. Moreover, the costs of the measures ordered by the court are not unacceptably high. Therefore, the State should not hide behind the argument that the solution to the global climate problem does not depend solely on Dutch efforts. Any reduction of emissions contributes to the prevention of dangerous climate change and as a developed country the Netherlands should take the lead in this” – vide <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>, acessado em 25-06-2015.

<sup>544</sup> Para facilitar a implementação dos diplomas internacionais de proteção do ambiente, estes preveem a criação de determinadas instituições (como “Secretariats”) que controlam a aplicação pelos países parte – cfr. NICHOLAS A. ROBINSON e LAL KURUKULASURIYA, *Training Manual... cit.*, pp. 34 e 41.

<sup>545</sup> ALFRED REST, “The Role of an International Court for the Environment – working paper for the Conference “Giornata Ambiente 2000”, Rome, 10<sup>th</sup> November 2000”, p. 36, disponível em [http://www.biotechnology.uni-koeln.de/inco2-dev/common/contribs/06\\_resta.pdf](http://www.biotechnology.uni-koeln.de/inco2-dev/common/contribs/06_resta.pdf), acessado em 12-06-2015.

<sup>546</sup> PHILIPPE SANDS, “Quem Governa um mundo sustentável? O papel das cortes e dos tribunais internacionais”, in *Proteção Internacional do Meio Ambiente*, p. 207, disponível em [http://marcelodvarella.org/Meio\\_Ambiente\\_files/Protecao%20internacional%20meio%20ambiente\\_2.pdf](http://marcelodvarella.org/Meio_Ambiente_files/Protecao%20internacional%20meio%20ambiente_2.pdf), acessado em 17-08-2015.

<sup>547</sup> Veja-se que, percorrendo a “história da resolução dos litígios internacionais”, começou-se nas primitivas civilizações grega e romana por atribuir o poder de decidir os conflitos resultantes dos acordos e das convenções entre Estados a um árbitro. No entanto, no século XVII a XVIII o regime arbitral entrou em queda, tendo a comunidade internacional tomado consciência, a partir do século XIX, da necessidade de criação de um tribunal internacional permanente - cfr. WLADIMIR BRITO, *Direito Internacional... cit.*, pp. 544-545. Ora, denota JORGE BACELAR GOUVEIA que “[a] tendência geral do direito internacional vai no sentido da intensificação da resolução dos conflitos pela via jurisdicional”, sendo que a arbitragem tem tido mais “adeptos” nas questões de índole económica e os tribunais judiciais nas questões político-humanitárias – cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Internacional Público – Introdução, fontes, relevância, sujeitos, domínio, garantia*, Coimbra, 3.ª Edição, atualizada e ampliada, 2008, p. 752. A principal diferença entre os meios jurisdicionais de resolução dos litígios e os meios arbitrais prende-se com a escolha do decisor. Enquanto que na arbitragem, as partes envolvidas escolhem aquele que deve decidir o conflito, na entidade jurisdicional isso não é possível. Segundo MARTIN TAMPIER, a arbitragem tem a vantagem de ser mais flexível, por a competência e a escolha das questões legais para discussão são decididas previamente pelas partes, além de que o processo poderá ser adaptado casuisticamente – MARTIN TAMPIER, “Current options of the UN for environmental conflict management”, *Environmental Management in Practice – Instruments for Environmental Management*, Vol. 1, Taylor & Francis e-Library, 2002, p. 459, disponível em <https://books.google.pt/books?id=gE0qBgAAQBAJ&pg=PA457&lpg=PA457&dq=current+options+of+the+un+for+environmental+conflict+management+martin+tampier&source=bl&ots=OW0b9pc1Yq&sig=PHhFvpVsmE6v4zTMwOlB1r33szo&hl=pt-PT&sa=X&ved=0CBwQ6AEwAGoVChMItezeuPa5xwIVQjYaCh1rzA8-#v=onepage&q=current%20options%20of%20the%20un%20for%20environmental%20conflict%20management%20martin%20tampier&f=false>, acessado em 21-08-20015.

O problema das chuvas ácidas, da radioatividade, da poluição dos rios, das derramações de petróleo, do lixo dos oceanos, da pesca ilimitada, da destruição da camada do ozono, das alterações climáticas, da desertificação, da desflorestação e da extinção das espécies são alguns exemplos de conflitos ambientais<sup>549</sup> que podem reclamar a intervenção de uma entidade externa aos Estados envolvidos.

De facto, a crescente consciencialização internacional da necessária proteção da natureza foi acompanhada pelo aumento de foros internacionais<sup>550</sup> para os quais podem ser endereçados litígios relacionados com o direito do ambiente internacional. Além do Tribunal Internacional de Justiça, existem hoje, por exemplo, o Tribunal Internacional do Direito do Mar e o “Dispute Settlement Understanding” da Organização Mundial do Comércio, que já conheceram de alguns litígios em que o bem ambiente esteve em jogo. Deste modo, muitas decisões<sup>551</sup> na passada década foram por vários foros emitidas, tendo sido determinantes para o desenvolvimento e incremento do direito internacional ambiental, aplicando, identificando e clarificando o significado de inúmeras regras estabelecidas pela comunidade internacional<sup>552</sup>.

No entanto, tal como o contencioso ambiental internacional não pode ser atribuído aos tribunais nacionais<sup>553</sup>, também os tribunais com competência supranacional existentes não oferecem uma tutela suficientemente satisfatória. Vejamos alguns exemplos.

---

<sup>548</sup> Recordando a lógica evolutiva do direito internacional delineada por JORGE MIRANDA, primeiro dá-se a institucionalização depois a funcionalização, de seguida a humanização, objetivação e, por último, e como consequência das anteriores, a jurisdicionalização – cfr. JORGE MIRANDA *apud* MELISSA CACHONI RODRIGUES, *A importância da criação do Tribunal Ambiental Internacional*, disponível em [www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/teses2011/Melissa\\_Cachoni.doc](http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/teses2011/Melissa_Cachoni.doc), acessado em 21-08-2015.

<sup>549</sup> MARTIN TAMPIER, “Current options... *cit.*, p. 459. Lembre-se que foi em 1941, por intermédio de um tribunal *ad hoc*, que se manifestou a primeira aplicação de normas de direito internacional ambiental para a resolução de um litígio entre dois Estados. O conhecido caso *Fundição Trail*, que opôs o Canadá aos Estados Unidos da América, foi dirimido no sentido de que “nenhum Estado tem o direito de usar ou de permitir o uso de seu território de tal modo que cause dano em razão do lançamento de emanações no ou até o território de outro” – cfr. RAFAEL SANTOS DE OLIVEIRA, *Direito... cit.*, p. 109.

<sup>550</sup> PHILIPPE SANDS, “Litigating Environmental Disputes: Courts, Tribunals and the Progressive Development of International Environmental Law”, in *Global Forum on International Investment Session 2.2.: The policy Framework for investment: the social and environmental dimensions*, OECD, 2008, p. 5, disponível em <http://www.oecd.org/investment/globalforum/40311090.pdf>, acessado em 21-08-2015.

<sup>551</sup> A título de exemplo, veja-se o caso já referido *Gabcikovo/Nagymaros* julgado pelo Tribunal de Internacional de Justiça; o caso *Shrimp Turtle* conhecido pelo Appellate Body da Organização Mundial do Comércio; o caso *Southern Blue-Fin Tuna* decidido pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar – cfr. PHILIPPE SANDS, “Litigating... *cit.*, p. 6.

<sup>552</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>553</sup> Já para não falar da dificuldade em atribuir a um determinado tribunal de um Estado a competência para conhecer um caso que envolve outros Estados, pois desta forma limita-se a soberania destes, outros entraves existem: muitos países são dotados de um poder judicial submetido ao poder político; noutros os juízes não revelam vontade de aplicar direito internacional; e noutros, ainda, denota-se uma falta de conhecimento por parte dos *decision makers* quanto ao próprio direito internacional do ambiente, tendo dificuldade em lidar com determinados conceitos adotados. Os tribunais internacionais são chamados, portanto, para conhecer de casos extraterritoriais e para os quais os tribunais internos não têm competência – DIONYSIA THEODORA AVGERINOPOULOU, *The Role... cit.*, p. 4. No mesmo sentido, HISASHI OWADA, *International Environmental Law and the International Court of Justice*, p. 8, disponível em <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/200634sz/owada.pdf>, acessado em 21-08-2015.

O Tribunal Internacional de Justiça, cuja competência depende da submissão prévia do litígio pelos Estados em confronto (artigo 36.º, n.º 1, 2 e 3 do ETIJ), tem competência decisória e competência consultiva. A primeira compreende uma competência decisória cautelar, que se vislumbra útil para a tutela ambiental, destinada à adoção de medidas urgentes em ordem à preservação de valores e bens jurídicos cuja proteção não é atingível através da competência decisória normal<sup>554</sup>. A segunda destina-se à emissão de pareceres por parte do Tribunal sobre qualquer questão jurídica, desde que requerido. Ora, apesar de apenas os Estados terem legitimidade para suscitar a intervenção do Tribunal para a resolução de um litígio (o que se revela limitador para uma tutela ambiental jurisdicional e que contraria o crescente e natural alargamento da legitimidade para recorrer às instâncias internacionais<sup>555</sup>), a sua autoridade e a força executiva das suas decisões é dotada de duas singularidades: os Estados membros da ONU obrigam-se, no artigo 94.º da Carta da ONU, ao acatamento das decisões proferidas pelo Tribunal Internacional de Justiça e o número dois desse mesmo artigo autoriza o Conselho de Segurança das Nações Unidas a assistir o Tribunal na implementação das suas decisões<sup>556</sup>.

Tendo sido criado para dirimir os litígios que surjam entre os Estados, o Tribunal Internacional de Justiça tem uma competência essencialmente civil, julgando controvérsias que convocam a aplicação de direito internacional. Ora, o direito internacional do ambiente, como ramo do direito internacional geral<sup>557</sup>, foi por algumas vezes trazido à colação na resolução de casos julgados pelo Tribunal. O primeiro caso *diretamente*<sup>558</sup> relacionado com o ambiente foi o caso *Gabcikovo vs Nagymaros* de 1997 que opôs a Hungria e a Eslováquia. Em 2006, a Argentina suscitou a intervenção do Tribunal Internacional de Justiça para a resolução de um litígio com o Uruguai, a propósito da alegada violação por este de um antigo tratado (“Stature of the River Uruguay”) entre os dois países que previa a proteção dos recursos naturais e a proibição da poluição do mar. Acompanhando a tendência da maior litigação ambiental, em 1993,

---

<sup>554</sup> JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual... cit.*, p. 836.

<sup>555</sup> No mesmo sentido e advogando a abertura do tribunal não só aos indivíduos, como às minorias e aos povos, *vide* FLÁVIA MARCONDES VELLOSO, *Tribunal Internacional de Justiça – Caminho para uma Nova Comunidade*, Lorena, Editora Stiliano, 1.ª Edição, 1999, pp. 100-101.

<sup>556</sup> Veja-se que estes mecanismos estão, no entanto, sempre dependentes da vontade dos Estados. De facto, se uma das partes não cumprir a sentença, resta ao outro Estado o direito de recorrer ao Conselho de Segurança, podendo este emitir recomendações ou tomar medidas de cumprimento da sentença – *cfr. idem*, p. 94.

<sup>557</sup> HISASHI OWADA, juiz do Tribunal Internacional de Justiça, aponta como princípios do direito internacional do ambiente comuns ao direito internacional geral: o princípio geral da soberania dos Estados e o princípio *pacta sunt servanda* - *cfr. HISASHI OWADA, International... cit.*, p. 6.

<sup>558</sup> Veja-se a nota 561.

o Tribunal Internacional de Justiça chegou a criar uma “special chamber” para as questões ambientais, mas até 2006 nenhum Estado suscitou a sua intervenção<sup>559</sup>, levando ao seu encerramento. Entendemos que assim aconteceu por os Estados temerem a classificação prévia de um litígio como litígio ambiental. Não suscitando a intervenção da câmara especializada, os Estados podem mais facilmente fazer ver ao tribunal que o bem jurídico a tutelar é, por exemplo, a iniciativa económica e não o bem ambiente<sup>560</sup>. Todavia, apesar de se ter eliminado a *green chamber*, não significa que o Tribunal Internacional se tenha alheado dos litígios ambientais. Diz-nos HISASHI OWADA que o Tribunal tem e continuará a ter uma função importantíssima no desenvolvimento do direito internacional ambiental<sup>561</sup>. Aliás, realça o juiz do Tribunal Internacional de Justiça o poder consultivo que poderá ser decisivo para uma melhor

---

<sup>559</sup> Mesmo nos casos a que *supra* fizemos referência, requereu-se a intervenção do pleno do Tribunal, ao invés da câmara especializada – cfr. *idem*, p. 30.

<sup>560</sup> Neste sentido, *vide* PHILIPPE SANDS que recorda o caso “Gabcikovo/Nagymaros”, cujo litígio a Hungria considerava como ambiental e a Eslováquia como um litígio sobre o desenvolvimento económico e sobre o direito dos tratados – cfr. PHILIPPE SANDS, “Litigating... *cit.*”, p. 6.

<sup>561</sup> JORGE W. VIÑUALES divide a jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça, com implicação no direito internacional do ambiente, em três “vagas” (“waves”).

A primeira, que cobre os casos “Corfu Channel” de 1949 e “Nuclear Tests” de 1974 (casos que não se encontram diretamente relacionados, mas cujas decisões têm implicações relevantes para o desenvolvimento do direito do ambiente), concretiza-se na afirmação, por parte do Tribunal, da existência de verdadeiras obrigações *erga omnes* em algumas normas ambientais, como decorrência do entendimento de que o bem ambiente é um bem que merece proteção, *per se*, por parte de todos os Estados.

A segunda, que cobre os casos “Certain Phosphate Lands in Nauru” de 1993, “Gabcikovo-Naymaros Project” de 1997 e os pareceres “Legality of the Threat or use of Nuclear Weapons” de 1996, “Kasikili/Sedudu” de 1999 e “Nuclear Tests II” de 1995, desenvolveu os princípios afirmados *supra*. No parecer “Legality of the Threat or use of Nuclear Weapons” o Tribunal estabeleceu dois princípios que não resistimos a transcrever: “*The existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of the areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment*”; “*Respect for the environment is one of the elements that go to assessing whether an action is in conformity with the principles of necessity and proportionality*”. Já no parecer “Nuclear Tests II” e no caso “Gabcikovo-Naymaros Project”, o Tribunal admite que as obrigações dos Estados de respeitar e proteger o ambiente não precisam de decorrer de disposições dos tratados. Neste último caso, na sua “Separate Opinion”, o Juiz Weeramantry afirma uma vertente extremamente antropocêntrica, advogando que os “[e]nvironmental rights are human rights.”

A terceira é composta pelos casos “Pulp Mills” e o “Aerial Herbicides”. O autor antevia nestes casos, que ainda se encontravam em fase de decisão, que o Tribunal desenvolvesse de forma mais clara, por exemplo, a relação entre os tratados e o costume internacional no âmbito do direito internacional do ambiente. Previa o autor que o Tribunal, nesses dois casos, desse origem a uma nova “vaga” de jurisprudência tendente ao aprofundamento da aplicabilidade e efetividade das normas costumeiras ambientais – cfr. JORGE W. VIÑUALES, “The Contribution of the International Court of Justice to the Development of International Environmental Law: A Contemporary Assessment”, *Fordham International Law Journal*, Volume 32, Issue 1, Article 14, 2008, disponível em <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2192&context=ilj>, acedido em 21-08-2015. No entanto, tal “oportunidade imperdível” não veio a ser aproveitada pelo Tribunal Internacional de Justiça (pois, no caso “Aerial Herbicides”, todas as pretensões do Equador não mereceram oposição por parte da Colômbia, tendo-se resolvido por acordo – <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=2&case=138>, acedido em 28-08-2010), tendo contribuído para um aumento das críticas ao seu papel no desenvolvimento do direito internacional ambiental – cfr. STEPHEN HOCKMAN QC, “The Case for an International Court for the Environment”, *Effectius Newsletter*, Issue 14, 2011, p. 2, disponível em [http://effectius.com/yahoo\\_site\\_admin/assets/docs/InternationalCourtForTheEnvironment\\_StephenHockmanQC\\_Effectius\\_Newsletter14.21260322.pdf](http://effectius.com/yahoo_site_admin/assets/docs/InternationalCourtForTheEnvironment_StephenHockmanQC_Effectius_Newsletter14.21260322.pdf), acedido em 24-08-2015. No passado dia 31 de março de 2014, mais um caso relacionado com o direito do ambiente internacional foi decidido no Tribunal Internacional de Justiça. O caso “Whaling in the Antarctic” que opôs a Austrália ao Japão foi decidido com base numa escrupulosa interpretação da Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia, mas o Tribunal não foi mais longe do que isso, não aprofundando postulados do direito internacional do ambiente. Tal como os casos da 3.ª vaga *supra* expostos, foi mais uma hipótese perdida pelo Tribunal – cfr. <http://www.icj-cij.org/docket/files/148/18160.pdf>, acedido em 28-08-2015.

compreensão e consolidação deste ramo de direito internacional, assumindo o verdadeiro papel de “guardião do direito internacional”<sup>562</sup>.

Todavia, as poucas decisões que o Tribunal Internacional de Justiça tem proferido, no âmbito da tutela do ambiente, têm sido fortemente criticadas pela doutrina e pela comunidade internacional. Entendem os críticos que as suas decisões são demasiado conservadoras e ambientalmente insensíveis. Poucas foram as contribuições para o desenvolvimento da interpretação das disposições internacionais, sendo que muitas das vezes o Tribunal “acanhou-se” e decidiu os casos com base em questões formais<sup>563</sup>. Aliás, foi com muito pouca frequência que o Tribunal Internacional de Justiça utilizou nas suas decisões, para o apuramento das posições das partes, os princípios de direito internacional ambiental, sendo que quando o fez, fê-lo através da enunciação genérica, aplicável a todo o direito internacional<sup>564</sup>.

Foi em 1982 que foi criado, pela ONU, o Tribunal Internacional de Direito do Mar, mas apenas em 1996 entrou em funções<sup>565</sup>. Desenhado como um dos quatro meios de resolução dos litígios emergentes da Convenção sobre os direitos do Mar<sup>566</sup>, apenas terá jurisdição se ambas as partes em litígio acordarem nesse sentido, por declaração *ad hoc*, por acordo especial ou por prévia declaração opcional<sup>567</sup> (artigo 21.º do ETIDM). Ora, quando falamos em partes, lembre-se uma das marcas mais distintivas desta entidade internacional: têm legitimidade, além dos Estados, a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, as pessoas coletivas e até mesmo os indivíduos<sup>568</sup> (artigo 20.º, n.º 2 do ETIDM).

De facto, o Tribunal Internacional de Direito do Mar assume um papel importantíssimo na tutela jurisdicional ambiental. Como entidade responsável pela resolução de litígios que estejam relacionados com a utilização, gestão e conservação dos recursos vivos e das espécies dos mares e oceanos, vários foram os casos

---

<sup>562</sup> JORGE W. VIÑUALES, “The Contribution... *cit.*, p. 258.

<sup>563</sup> DIONYSIA THEODORA AVGERINOPOULOU, *The Role... cit.*, p. 6.

<sup>564</sup> AFSHIN AKHTARKHAVARI, “Power, Environmental Principles and the International Court of Justice”, disponível em [http://asiansil-jp.org/wp/wp-content/uploads/2012/07/afshin\\_khavari..pdf](http://asiansil-jp.org/wp/wp-content/uploads/2012/07/afshin_khavari..pdf), acessado em 23-08-2015.

<sup>565</sup> Foi talvez o mais longo processo diplomático de toda a história das Nações Unidas – cfr. <http://www.pict-pecti.org/courts/ITLOS.html>, acessado em 22-08-2015.

<sup>566</sup> É possível a resolução dos litígios emergentes no Tribunal Internacional do Direito do Mar, em arbitragem segundo o Anexo VII da Convenção ou em arbitragem especial segundo o Anexo VIII – cfr. *idem*.

<sup>567</sup> *Idem*.

<sup>568</sup> *Idem*.

relacionados com a proteção da natureza<sup>569</sup>. Todavia, e sem descuidar este importantíssimo papel, também este tribunal não é suficiente para operar uma tutela jurisdicional ambiental internacional completa, uma vez que apenas exerce jurisdição sob litígios relacionados com o direito do mar. Muitas outras áreas da natureza merecem tanto ou mais proteção.

O “Dispute Settlement Body” é um órgão político da Organização Mundial do Comércio<sup>570</sup> constituído por todos os Estados parte. Destina-se, grosso modo, à administração e resolução dos litígios, relacionados essencialmente com a liberdade de comércio, que surjam entre os seus membros. Ora, como é bom de ver, este órgão oferece uma tutela muito restrita e limitada ao bem ambiente. Em primeiro lugar, só indiretamente é que conhecerá de questões ambientais que, incidentalmente, surjam nos litígios a ele submetidos<sup>571</sup>. Em segundo lugar, apenas os membros da Organização Mundial do Comércio podem a ele aceder, ficando de fora todos os indivíduos e as ONG’s. Em terceiro, o procedimento é fechado ao público em geral. Em quarto, o “painel” de decisores são especialistas em direito comercial, não sendo especialistas em questões ambientais. Por último, o “Dispute Settlement Body” não tem que ter em consideração, no momento da decisão, as normas internacionais ambientais providas dos tratados, diplomas e até do costume internacional ambiental<sup>572</sup>. Deste modo, só podemos concluir pela inadequação deste fórum.

O Tribunal Penal Internacional, desafiando a pertença absoluta do *ius punendi* da soberania estadual<sup>573</sup>, é uma instituição permanente que visa a aplicação do direito penal internacional mais grave: genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão. Ora, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional não foi totalmente alheio às questões ambientais, prevendo no seu artigo 8.º, alínea iv), como crime de guerra a conduta daquele que “[I]ançar intencionalmente um ataque, sabendo que o mesmo causará perdas acidentais de vidas humanas ou ferimentos na

---

<sup>569</sup> Como exemplos de casos relacionados com o direito do ambiente, *vide* “The M/V “SAIGA” Case” I e II, de 1997 e 1999, respetivamente; “Southern Bluefin Tuna Cases de 1999”; “The “Camouco” Case”, “The “Monte Confurco” Case”, “Case concerning the Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Case”, todos de 2000; “The “Grande Prince” Case” e “The “Chaisiri Reefer 2” Case” de 2001 e “The “Volga” Case” de 2002.

<sup>570</sup> <http://www.pict-pecti.org/courts/WTO.html>, acedido em 22-08-2015.

<sup>571</sup> Como exemplos de casos relacionados com o direito do ambiente, *vide* o caso “Shrimple Turtle” de 1998 (em que se discutiu a obrigação dos Estados Unidos cumprir determinadas medidas de conservação e proteção da natureza aquando da prática de pesca de camarão nas áreas de quatro países asiáticos) e o caso “EC-Biotech” de 2006 (em que a Argentina, o Canadá e os Estados Unidos desafiaram a União Europeia a importar o regime dos organismos geneticamente modificados) – cfr. PHILIPPE SANDS, “Litigating... *cit.*”, p. 6.

<sup>572</sup> DIONYSIA THEODORA AVGERINOPOULOU, *The Role... cit.*, pp. 7-8.

<sup>573</sup> JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual... cit.*, p. 843.

população civil, danos em bens de carácter civil ou prejuízos extensos, duradouros e graves no meio ambiente que se revelem claramente excessivos em relação à vantagem militar global concreta e direta que se previa”. Se a doutrina já apelida esta disposição como muito limitada, na medida em que apenas criminaliza os danos excessivamente elevados se forem desproporcionais em relação à vantagem militar do ato que se previa, não criminalizando o dano sem reservas, o facto do tribunal apenas ter jurisdição sob indivíduos ainda mais limita a tutela jurisdicional oferecida pelo tribunal<sup>574</sup>.

Depois desta viagem por alguns tribunais internacionais existentes que conhecem hoje de litígios ambientais, chegamos à conclusão que a tutela jurisdicional existente é insuficiente. Para além do evidente facto de que as entidades existentes não estão especialmente preparadas para conhecer do contencioso ambiental, o facto da jurisdição internacional estar dependente da “doctrine of consensual jurisdiction”<sup>575</sup>, a necessidade da prévia exaustão das vias processuais nacionais, a existências de algumas deficiências processuais nos diversos estatutos<sup>576</sup>, as características específicas da litigiosidade ambiental<sup>577</sup> e a dificuldade de compreensão da articulação das entidades jurisdicionais internacionais com as nacionais, levam a que poucos litígios ambientais cheguem às instâncias supranacionais existentes.

Não menos importante é a falta de legitimidade dos indivíduos e das ONG’s para recorrer aos tribunais internacionais existentes. Assumindo os Estados, as mais das vezes, o papel de poluidor, deve ser assegurada a possibilidade dos indivíduos<sup>578</sup> ou da comunidade internacional, representada por um grupo de cidadãos, recorrerem a entidades independentes capazes de emitir decisões vinculativas que imponham ou façam cessar determinadas condutas dos Estados<sup>579</sup>.

---

<sup>574</sup> Neste sentido, *vide* DIONYSIA THEODORA AVGERINOPOULOU, *The Role... cit.*, p. 11. ALFRED REST considera que apesar de limitativo, este artigo é um bom passo para a institucionalização de crimes ambientais, considerando necessária a extensão da responsabilidade individual à responsabilidade dos Estados – *cf.* ALFRED REST, “The Role... *cit.*”, p. 49.

<sup>575</sup> Como vimos, para que um tribunal internacional tenha efetiva jurisdição, é preciso um acordo prévio nesse sentido por parte dos Estados envolvidos no conflito. Esta necessidade de acordo é baseada na doutrina da soberania dos Estados, que permite a um Estado violador não aceitar a jurisdição de um Tribunal e permanecer imune a qualquer decisão que o obrigue a qualquer conduta. Esta é uma enorme limitação, pois, como é bom de ver, vários serão os casos em que o Estado poluidor se recusará a aceitar a jurisdição de um dado tribunal. Neste sentido, DIONYSIA THEODORA AVGERINOPOULOU, *The Role... cit.*, p. 11, nota 46.

<sup>576</sup> A título de exemplo, veja-se a crítica de JORGE BACELAR GOUVEIA ao afirmar que “[o] ERTPI dá com a mão esquerda aquilo que evitou com a mão direita: aceita que os Estados, na execução do ERTPI, possam estabelecer acordos no sentido de, na prática, desvirtuar a sua aplicação. Ora, eis uma solução no mínimo absurda e não pode ser abonatória para quantos estiveram na génese de uma solução deste jaez” – *cf.* JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual... cit.*, p. 856.

<sup>577</sup> DIONYSIA THEODORA AVGERINOPOULOU, *The Role... cit.*, pp. 11-12.

<sup>578</sup> Neste sentido, ICE COALITION, “Environmental Institutions for the 21<sup>st</sup> Century”, p. 7 disponível em <http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/ICE%20Coalition%20FINAL.pdf>, acedido em 23-08-2015.

<sup>579</sup> DIONYSIA THEODORA AVGERINOPOULOU, *The Role... cit.*, p. 12.

Muitos dos tribunais existentes foram criados para a resolução de litígios que possam eclodir de uma convenção ou de um tratado. São criados para aquela específica matéria. Ora, quando se deparam com questões ambientais, revelam-se impreparados, pois apenas são especialistas nas temáticas das disposições dos diplomas subjacentes. A aplicação do direito ambiental e, ainda para mais, do direito internacional ambiental não é tarefa fácil, requerendo juízos científicos e técnicos que apenas por julgadores preparados poderá ser bem salvaguardado<sup>580</sup>.

Tendo presente a inadequação das instâncias internacionais existentes para operar uma tutela jurisdicional ambiental satisfatória, duas soluções podem ser avançadas, ou seja, poderá ser defendida a adaptação das instituições existentes<sup>581</sup> ou a criação de um tribunal internacional especializado em ambiente.

Quanto à primeira hipótese, vários podem ser os caminhos tomados. Ou se alteram os tratados ou convenções existentes, apertando-se a regulação de condutas e estabelecendo-se uma maior proteção da natureza<sup>582</sup>, tal como acontece na Convenção das Nações Unidas do Direito do Mar, ou se alteram as normas adjetivas que regulam as instâncias internacionais, atribuindo legitimidade aos indivíduos, introduzindo juízes com especialidade em matéria ambiental e tornando os processos mais céleres<sup>583</sup>.

Em nossa opinião, todas estas alterações serão de difícil acordo<sup>584</sup> por parte dos Estados membros. E, ainda que se ultrapasse esse “problema logístico”, cremos que a mera alteração dos tratados não é suficiente, pois continuará a haver défice de

---

<sup>580</sup> *Idem*, p. 13.

<sup>581</sup> SEAN D. MURPHY defende a desnecessidade de criação de um novo tribunal, considerando que os estatutos das instituições existentes, desde que adaptados, poderão oferecer uma tutela jurisdicional capaz – cfr. SEAN D. MURPHY *apud idem, ibidem*, nota, 54.

<sup>582</sup> Neste sentido, veja-se a opinião de ELLEN HEY: “[m]y conclusion will be that the establishment of an international environmental court is not the most desirable option. I suggest that it might be more fruitful if we consider developments in environmental law, as well as in other relevant areas of international law, from a different perspective, namely, that of administrative law and reassess the relationship between international and national law. This approach is warranted if, inter alia, viable means for resolving environmental disputes that may arise are to be identified” – cfr. ELLEN HEY, *Reflections on the International Environmental Court*, Kluwer Law International, Springer, 2000, disponível em [https://books.google.pt/books?id=nxQm5UjYdYYC&pg=PA8&lpg=PA8&dq=ellen+hey+reflections+on+an+international+environmental+court&source=bl&ots=ZfjPrasUx&sig=mZJYIa\\_cpwCp\\_HVRf5b69aDmSSY&hl=pt-PT&sa=X&ved=0CCQQ6AEwAWoVChMI2PuvocvBxwIVCMUUC3ihwUK#v=onepage&q=ellen%20hey%20reflections%20on%20an%20international%20environmental%20court&f=false](https://books.google.pt/books?id=nxQm5UjYdYYC&pg=PA8&lpg=PA8&dq=ellen+hey+reflections+on+an+international+environmental+court&source=bl&ots=ZfjPrasUx&sig=mZJYIa_cpwCp_HVRf5b69aDmSSY&hl=pt-PT&sa=X&ved=0CCQQ6AEwAWoVChMI2PuvocvBxwIVCMUUC3ihwUK#v=onepage&q=ellen%20hey%20reflections%20on%20an%20international%20environmental%20court&f=false), acessado em 24-08-2015.

<sup>583</sup> DIONYSIA THEODORA AVGERINOPOULOU sugere que o Tribunal Internacional de Justiça assumira a qualidade de tribunal de recurso das decisões ambientais que sejam proferidas por outros tribunais internacionais. Desta feita, poder-se-ia uniformizar a jurisprudência e as interpretações da legislação internacional – cfr. DIONYSIA THEODORA AVGERINOPOULOU, *The Role... cit.*, p. 14.

<sup>584</sup> Neste sentido, *vide* ALFRED REST, “The Role... *cit.*, p. 43.

efetividade das suas normas<sup>585</sup>. Assim, a impreparação dos tribunais, para lidar com a complexidade da litigiosidade ambiental, e a desconfiança perante as instituições judiciais internacionais existentes apontam para a adoção da segunda hipótese avançada *supra*.

É preciso recuar até 1989 para lembrarmos a conferência que reuniu, em Roma, trinta países para debater o tema da imperatividade e obrigatoriedade do direito internacional ambiental que terminou com um apelo à criação de um tribunal internacional ambiental. Desde então imensos ecos<sup>586</sup> na comunidade internacional têm-se vindo a sentir no sentido da necessidade de criação de uma instituição que zele pelo cumprimento e acatamento das disposições protetoras do ambiente.

O maior argumento para a criação do Tribunal Internacional Ambiental prende-se com a necessidade de ser oferecida uma entidade dotada de especialistas em direito ambiental. Requer-se, portanto, que sejam julgadores capazes de aplicar e de interpretar a legislação ambiental existente e de analisar e decidir entre juízos de prognose e de precaução. São temáticas difíceis e que convocam uma enorme complexidade técnica.

---

<sup>585</sup> Neste sentido, *vide* SUSAN M. HINDE, “The International Environmental Court: its broad jurisdiction as a possible fatal flaw”, *Hofstra Law Review*, Volume 32, p. 741, disponível em [http://www.hofstra.edu/PDF/law\\_lawrev\\_hinde\\_vol32no2.pdf](http://www.hofstra.edu/PDF/law_lawrev_hinde_vol32no2.pdf), acessado em 24-08-2015.

<sup>586</sup> Assim que foi proposta na conferência de 1989, a ideia de criação de um tribunal internacional ambiental recebeu o apoio do comissário europeu responsável pela área do ambiente à época, RIPA DI MEANA, de vários ministros italianos e de um largo número de deputados europeus. Em 1991 realizou-se nova conferência em Florença, em que se debateu quais deveriam ser os traços gerais do tribunal internacional ambiental, tendo-se sugerido combinar regras de procedimento do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos com o estatuto do Tribunal Internacional de Justiça.

Em 1991 e 1992, duas moções foram votadas no parlamento europeu que suscitavam o debate sobre a ideia, embora nenhuma delas tenha tido consequências positivas - *cfr.* AMADEO POSTIGLIONE, *Global Environmental Governance – The need for an International Environmental Agency and an International Court of the Environment*, 2010, p. 202, disponível em <https://books.google.pt/books?id=URMTnJ3f1r4C&pg=PA214&lpg=PA214&dq=amedeo+postiglione+internacional+environment+court&source=bl&ots=iGemcUVIYn&sig=HWQ80MRfVZavnYiU037RKNQGXd8&hl=pt-PT&sa=X&ved=0CDkQ6AEwBGovChMIv76p3t2KxgIVxLcUCh3NxeBv#v=onepage&q=court&f=false>, acessado em 12-06-2015.

Em 1999, SHAQFAT KAKAKHEL, diretor executivo do UNEP, rejeitou uma proposta para a criação de um tribunal internacional ambiental, por não admitir a institucionalização de uma entidade que apenas fosse capaz de emitir meras sanções morais que não implicassem a efetividade do direito ambiental internacional – *cfr.* SUSAN M. HINDE, “The International... *cit.*”, p. 730.

Em 1988 já tinha sido criada por AMADEO POSTIGLIONE a ONG “International Court of the Environment Foundation”, sendo que ao longo dos últimos anos temos vindo a sentir mais manifestações neste sentido. Em 2007 é a vez de SATISH KUMAR, editor da revista *Resurgence*, manifestar o seu apoio à ideia, assim como FRANÇOISE BURHENNE-GUILMIN, acessor legal do Centro de Direito Ambiental da União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais à época – *cfr.* <http://www.ipsnoticias.net/portuguese/2007/09/mundo/ambiente-ressurge-ideia-de-um-tribunal-internacional-do-meio-ambiente/>, acessado em 24-08-2015.

Em 2012, à margem da Cimeira RIO+20, um grupo de intelectuais, onde se incluía EVA JOLY, diretora da comissão de desenvolvimento do Parlamento Europeu e o filósofo e sociólogo francês EDGAR MORIN, também fizeram ecoar o desejo de criação de um tribunal internacional ambiental – *cfr.* <http://www.rio20-universites.org/idees.html>, acessado em 24-08-2015.

Também a International Bar Association reclamou, em setembro de 2014, a criação de uma entidade jurisdicional internacional que contribuísse para a efetivação do direito internacional ambiental – *cfr.* <http://www.independent.co.uk/environment/world-needs-an-international-court-on-the-environment-international-bar-association-says9749083.html>, acessado em 24-08-2015. STEPHEN HOCKMAN QC, “deputy High Court judge” britânico, em 2008, também revelou o seu apoio à criação de uma entidade jurisdicional supranacional ambiental, tendo recebido os apoios de GORDON BROWN, primeiro-ministro inglês à época, e da atriz JUDI DENCH – *cfr.* <http://www.telegraph.co.uk/news/earth/environment/climatechange/3530607/Lawyers-call-for-international-court-for-the-environment.html>, acessado em 24-08-2015.

Desta feita, afastam-se as entidades existentes e pretende-se uma entidade especializada<sup>587</sup>.

A uniformidade das decisões<sup>588</sup>, a diminuição dos custos e a estabilidade e permanência do tribunal para o julgamento de litígios internacionais são também outras razões que sustentam a ideia. Com a criação de uma entidade especializada, haveria uma maior confiança e uma maior credibilidade da justiça por ela proferida.

Inegáveis são também os efeitos positivos na consciência ecológica dos Estados e dos indivíduos que tal criação necessariamente criará. Um Tribunal criado por vontade de todos ou de uma grande maioria dos Estados faz transparecer o compromisso que pretendem assumir perante a natureza, fazendo com que atuem de uma forma mais diligente e responsável. Assim que fosse criado o Tribunal, cada cidadão inevitavelmente sentiria que existia uma entidade responsável pela condenação das condutas lesivas do meio ambiente.

Num campo em que o tempo corre, as mais das vezes, em desfavor para o bem a proteger, com uma entidade especializada será mais fácil a priorização de casos urgentes, permitindo uma maior e melhor tutela ambiental.

Por último, lembre-se que também a necessidade de criação simultânea de regras processuais que assegurem a abertura da instância aos indivíduos, ONG's e aos Estados seduz os defensores do Tribunal Internacional Ambiental<sup>589</sup>.

Até aqui, rapidamente nos apercebemos que as vantagens avançadas pela doutrina<sup>590</sup> para a criação de um tribunal internacional ambiental são idênticas às que avançámos para a criação de um tribunal ambiental a nível nacional.

---

<sup>587</sup> A necessidade de formação dos juízes em direito ambiental foi expressamente admitida como necessária no “World Summit on Sustainable Development in Johannesburg” de 2002 que reuniu juízes de todo o mundo (cfr. <http://www.unep.org/delc/judgesprogramme/GlobalJudgesSymposium/tabid/106158/Default.aspx>, acessado em 05-06-2015) – cfr. SUSAN M. HINDE, “The International... *cit.*, p. 740.

<sup>588</sup> STUART A. BRUCE, “International Court of the Environment: the Road Ahead to Opening its Doors”, disponível em <http://opiniojuris.org/wp-content/.../How-ICE-works.docx>, acessado em 26-08-2015.

<sup>589</sup> CESARE P. R. ROMANO, “The proliferation of International Judicial Bodies: The pieces of the puzzle”, *International Law and Politics*, Volume 31, p. 724, nota 81, disponível em [http://www.pict-pecti.org/publications/PICT\\_articles/JILP/Romano.pdf](http://www.pict-pecti.org/publications/PICT_articles/JILP/Romano.pdf), acessado em 24-08-2015.

<sup>590</sup> Neste sentido, *vide* MELISSA CACHONI RODRIGUES, *A importância... cit.*, ELLEN HEY, *Reflections... cit.*, DEIRDRE EXELL PIRRO, “Project for an International Court of the Environment – origins and development”, p. 1, disponível em <https://portals.iucn.org/library/efiles/html/EPLP-060/section5.html>, acessado em 24-08-2015 (que defende a criação do tribunal com base em oito necessidades: “environmental need”, “economic need”, “legal need”, “social need”, “political need”, “ethical need”, “cultural need”, “scientific need”), e SUSAN M. HINDE, “The International... *cit.*, p. 738.

No entanto, a todos esses argumentos acresce um outro argumento específico: a necessidade de atribuir eficácia, efetividade e conteúdo aos diplomas internacionais de proteção do ambiente. Para os defensores da criação de um tribunal ambiental internacional, apenas haverá cura para a “doença crônica” que afeta todo o direito internacional em geral (*lack of enforcement*) e em particular o direito do ambiente, criando uma nova entidade jurisdicional especializada<sup>591</sup>, capaz de punir os Estados e indivíduos violadores e capaz de densificar as disposições internacionais protetoras da natureza.

Sensibilizadas por todos estes argumentos, muitas propostas<sup>592</sup> de estatuto de um futuro tribunal internacional ambiental foram desenvolvidas. A mais completa e que tem oferecido mais apoio<sup>593</sup> é a avançada pela ONG “International Court of the Environment Foundation”, encabeçada por AMADEO POSTIGLIONE<sup>594</sup>.

Acompanhando as sugestões avançadas por esta proposta, podemos desde já evidenciar que o Tribunal deveria ser composto por 15 juízes, eleitos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, dotados de absoluta independência e remunerados pelo orçamento das Nações Unidas. Deveriam ser eleitos por 7 anos renováveis e o presidente do tribunal deveria ser eleito pelo Secretário Geral das Nações Unidas.

---

<sup>591</sup> OLE W. PEDERSEN, “An International Environmental Court and International Legalism”, *Journal of Environmental Law* n.º 24, Oxford University Press, 2012, p. 551, disponível em <http://jel.oxfordjournals.org/content/24/3/547.full.pdf+html>, acessado em 24-08-2015 e STEPHEN HOCKMAN QC cuja opinião está disponível em <http://www.telegraph.co.uk/news/earth/environment/climatechange/3530607/Lawyers-call-for-international-court-for-the-environment.html>, acessado em 24-08-2015, DEIRDRE EXELL PIRRO, “Project... *cit.*, p. 1, SUSAN M. HINDE, “The International... *cit.*, p. 738.

<sup>592</sup> Na Conferência de Roma de 1989, a proposta de criação de um tribunal ambiental internacional sugeria a criação de uma convenção sobre o ambiente e os direitos humanos ambientais, à semelhança da convenção que sustenta o Tribunal Internacional do Direito do Mar. Seria, portanto, tal convenção a delimitar a jurisdição da entidade jurisdicional especializada, tendo competência para os litígios emergentes desse diploma. A proposta de convenção ditava: “[s]tates would be ‘legally responsible to the entire International Community for acts that cause substantial damage to the environment in their own territory, in that of other States or in areas beyond the limits of national jurisdiction and shall adopt all measures to prevent such damage’”. Também se previa verdadeiros deveres dos Estados de proteção dos recursos naturais e de prevenção do dano ambiental. O Tribunal teria competência para julgar litígios ambientais entre Estados, indivíduos, pessoas coletivas, podendo emitir decisões cautelares e urgentes, mediando e até levando a cabo investigações oficiosas para verificar e localizar problemas ambientais com relevância internacional. Tal como o Tribunal Penal Internacional, o tribunal ambiental internacional deveria exercer uma competência complementar aos tribunais nacionais – cfr. SUSAN M. HINDE, “The International... *cit.*, pp. 731-733. Esta proposta foi apresentada à UNCED mas foi “à última da hora” retirada do programa da conferência de 1992.

<sup>593</sup> Diversas ONG’s, como a Biopolitics International Organization, International Department of the Friends of Earth e a United Nations Association of Sri Lanka apoiam esta proposta. Também no mundo académico merece adeptos como na George Washington University, na Catholic University of America, na Universidade de Colónia e na Erasmus University of Rotterdam. A American Bar Association, a Japanese Federation of Bar Association, advogados em particular, presidentes de tribunais nacionais e empresas como a Alitalia e a ENEL manifestaram igualmente o seu fervoroso apoio à ideia – cfr. DIONYSIA THEODORA AVGERINOPOULOU, *The Role... cit.*, p. 16, nota 58.

<sup>594</sup> Vide nota 586. AMADEO POSTIGLIONE e ALFRED REST são os defensores mais fervorosos da ideia de criação de um tribunal internacional ambiental – cfr. CESARE P. R. ROMANO, “The Proliferation... *cit.*, p. 725, nota 81.

A competência do tribunal, em complemento<sup>595</sup> com a competência dos tribunais nacionais, deveria, na opinião daqueles entusiastas, compreender o julgamento de qualquer litígio ambiental que envolva a responsabilidade dos Estados perante a comunidade internacional, que não tenham sido resolvidos mediante meios alternativos de litígios no prazo de 18 meses. Também deveria ser competente para dirimir os litígios relacionados com o dano ambiental causado quer por entidades privadas, quer por entidades públicas, incluindo os Estados, que ponha em causa interesses e bens fundamentais para a realização e proteção do ser humano na Terra. Deveriam ser por ele tomadas medidas cautelares, urgentes e necessárias quando esteja em causa um desastre que possa afetar toda a comunidade internacional. Em ordem a facilitar as negociações e a tornar o processo menos intimidante, propõe a ONG sediada em Roma que o tribunal tenha competência para operar a conciliação, mediação ou arbitragem. Para analisar e verificar do risco ou dano ambiental que requeira uma ação urgente, o tribunal deveria ser dotado de poderes de investigação oficiosos, assistido por técnicos especializados e científicos. Por último, e à semelhança do reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º do TFUE, o tribunal internacional ambiental também deveria ser competente para responder a pedidos de esclarecimento quanto ao conteúdo e à interpretação dos tratados ou diplomas internacionais protetores do ambiente<sup>596</sup>.

A proposta que temos vindo a seguir especifica algumas regras processuais que devem fazer parte do estatuto do tribunal. A publicidade da audiência de julgamento e a competência do tribunal para condenar o Estado lesante ao pagamento dos custos relativos à restauração do ecossistema ou para a participação no “World Environmental Fund”<sup>597</sup> são exemplos de exigências feitas pelos apoiantes da proposta.

---

<sup>595</sup> Tal como vimos quanto ao Tribunal Penal Internacional.

<sup>596</sup> Desta feita, o tribunal seria único na contribuição para o desenvolvimento de uma jurisprudência sensível aos problemas ecológicos – cfr. TIM STEPHENS, “International Courts and environmental protection”, *Cambridge studies in international and comparative law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 58, disponível em <https://books.google.pt/books?id=VF5PDx5sRcwC&pg=PA57&lpg=PA57&dq=amedeo+postiglione+internacional+environment+court&source=bl&ots=ZgY69HUtnS&sig=als9BE8v3pAvaKRXyTkO4pOh9yY&hl=pt-PT&sa=X&ved=0CDOQ6AEwA2oVChMIv76p3t2KxgIVxLcUCh3NxBv#v=onepage&q=amedeo%20postiglione%20international%20environment%20court&f=false>, acedido em 25-08-2015. Também neste sentido, veja-se ALFRED REST ao defender que o tribunal internacional ambiental é uma entidade necessária para a fiscalização da aplicação do direito do ambiente internacional de acordo com os tratados. Desta forma, o tribunal seria uma espécie de “guia” para os tribunais nacionais aplicarem as normas internacionais – cfr. ALFRED REST, “The Role... *cit.*, p. 40.

<sup>597</sup> Entendem os apoiantes da proposta avançada que, se o dano for um dano relativo à comunidade internacional no seu todo, o valor da compensação deverá ser entregue ao “World Environment Fund”, enquanto que se for um dano suscetível de refração individual, deve o lesante indemnizar o concreto lesado. Advoga-se, portanto, uma conceção antropocêntrica, admitindo a existência do direito ao ambiente enquanto direito individual e humano – cfr. AMADEO POSTIGLIONE, GIOVANNI CONSO, “Proposals of the ICEF – International Court of the Environment Foundation”, located in Rome, for Rio+20”, p. 6, disponível em <http://www.unccd2012.org/content/documents/120icef.pdf>, acedido em 25-08-2015.

Quanto à legitimidade processual, propõe a ICEF a possibilidade dos particulares<sup>598</sup>, de organizações não governamentais e de associações protetoras do ambiente, dos Estados, de organizações supranacionais como a União Europeia, de organizações internacionais das Nações Unidas e dos seus órgãos litigarem junto do Tribunal. Todavia, sujeita a legitimidade das pessoas singulares e das ONG's a duas condições: a questão terá que ter sido submetida às instâncias nacionais, não podendo estas solucionar o litígio, e a questão tem que se revestir de especial importância internacional (“that claim, having been filtered in terms of its admissibility, not as a matter of whether there is a cause of action, which is admitted as a general principle, but with regard to the international importance of the question raised”). Ora, tal decisão é suscetível de recurso para a câmara do tribunal internacional ambiental, contra cujo veredicto nada mais poderá ser feito.

Para que as suas decisões sejam dotadas de efetividade, a proposta socorreu-se do Conselho de Segurança da ONU, cujas funções foram inspiradas no estabelecido pelo Tribunal Internacional de Justiça<sup>599</sup>.

Mais recentemente, outra associação, a “ICE Coalition – Creating the International Court for the Environment” (ICE Coalition), desenvolveu uma outra proposta, muito idêntica à explanada, que também merece, da nossa parte, referência.

O artigo 1.º do estatuto<sup>600</sup> sugerido pela ICE Coalition estabelece que o tribunal deve ser uma entidade permanente, com jurisdição obrigatória sobre todas as entidades públicas ou privadas de qualquer Estado parte do tratado que constituir o tribunal ambiental do ambiente.

A sua competência equipara-se à proposta pela ICEF, sendo que expressamente se prevê na alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º a possibilidade de, através de conciliação, o tribunal resolver os litígios a ele submetidos.

É curioso verificar que a localização sugerida pelo tribunal foi a cidade de Mumbai na Índia, um país emergente onde se sentem imensas necessidades de proteção do meio ambiente. Entendem os defensores da proposta que o tribunal deve estar

---

<sup>598</sup> Que podem recorrer ao tribunal com base na violação do direito ao ambiente nas suas dimensões de acesso à informação ambiental e de participação no processo de decisão, além da evidente possibilidade de requerer a reparação e competente indemnização do dano ambiental sofrido – cfr. *idem, ibidem* e TIM STEPHENS, “International... *cit.*”, p. 58.

<sup>599</sup> Quanto a todas estas características da proposta, *vide* AMADEO POSTIGLIONE, GIOVANNI CONSO, “Proposals of the ICEF, p. 5 e ss..

<sup>600</sup> Proposta de estatuto disponível em <http://www.icecoalition.com>, acedido em 31-05-2015.

localizado num local em que os danos ambientais sejam visíveis e facilmente perspetivados pelos julgadores. De facto, não podemos deixar de concordar e de acrescentar que desta feita o tribunal não estará num país em que os interesses económicos facilmente poderiam imprimir alguma pressão nos decisores.

No que às normas processuais diz respeito, a ICE Coalition advoga a previsão de regras específicas que devem nortear o processo, mas admite, à semelhança do estabelecido no artigo 5.º do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, que o tribunal casuisticamente adapte e crie regras processuais.

Tal como a proposta avançada pelo ICEF, sugere-se uma legitimidade processual alargada e exige-se que as partes que não sejam Estados só possam requerer a intervenção do tribunal internacional desde que tenham esgotado previamente todas as instâncias nacionais.

No artigo 2.º do segundo capítulo da proposta de estatuto da ICE Coalition, prevê-se uma disposição que, em nossa opinião, se revela muito interessante e que vai ao encontro do que já defendemos no ponto 5. Dita a redação do artigo sugerida: “Nothing in this statute shall be interpreted as limiting or prejudicing in any way existing or developing rules of environmental law”. Daqui extraímos uma manifestação do *princípio da interpretação mais amiga do ambiente*, ou seja, as normas estabelecidas no estatuto nunca devem pôr em causa os postulados do direito ambiental em geral, *maxime* a proteção do ambiente. À semelhança do artigo 10.º do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, aplaudimos a previsão.

Inspirada nos artigos 34.º e 42.º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça e no artigo 15.º do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, a proposta determina que os casos só podem ser carreados ao tribunal através dos Estados partes, de um “advocate approved by the court” ou por um procurador do tribunal. Assim, qualquer outra entidade que não os Estados que pretendam fazer intervir o tribunal num litígio têm que, previamente, dirigir a sua pretensão ao “advocate”. Este tem o dever de analisar e depois, se for caso disso, apresentar o caso a tribunal de forma imparcial<sup>601</sup>, explicitando qual o litígio e quais as posições que se encontram em oposição. É, portanto, realizada uma triagem em ordem a que apenas sejam conhecidos pelo tribunal aqueles casos que

---

<sup>601</sup> Pois, apesar de não ser membro permanente do tribunal e se encontrar na sua jurisdição, o seu primeiro dever é o tribunal e não o cliente – cfr. Proposta de Estatuto da ICE COALITION disponível em <http://www.icecoalition.com>, acessado em 25-05-2015.

de facto revestem as características necessárias para o seu julgamento. Por outro lado, o procurador, como membro permanente do tribunal, carrega para o tribunal aqueles casos que devem ser por ele conhecidos, mas que ninguém os apresentou, nem pretende apresentar, em juízo, além de representar todos aqueles que não dispõem de capacidade económica e financeira para suportar uma representação.

Em relação à obrigatoriedade da jurisdição do tribunal ambiental internacional, o artigo 3.º do segundo capítulo da proposta da ICE Coalition apresenta uma solução que perspetivamos com algum interesse. No caso de existir um conflito entre dois estados, ainda que não consintam submissão do caso à jurisdição do tribunal para a sua resolução, desde que 2/3 dos países que constituem a UN considerarem que o caso deve ser submetido a tribunal, o tribunal passa a ter jurisdição sobre esse litígio. Em nossa opinião, apesar de considerarmos que será uma cláusula que dificilmente conseguirá aprovação da comunidade internacional, parece-nos ser um mecanismo interessante para fazer com que o tribunal exerça uma jurisdição deveras obrigatória e que não escape a vários conflitos entre Estados que não deixam de merecer tutela.

Importando o *hottubbing* usado no New South Wales Court, a proposta que temos vindo a acompanhar sugere que, por iniciativa do tribunal e ainda no início do julgamento, os peritos de ambas as partes discutam perante os juízes as questões científicas e técnicas, em ordem a colocar o tribunal ao corrente da complexidade dos factos em litígio.

Quanto ao conjunto de disposições internacionais e princípios aplicáveis pelo tribunal, enumera o artigo 10.º do segundo capítulo da proposta, o estatuto do tribunal, os tratados, princípios, normas e convenções internacionais que se prendam com o direito internacional do ambiente. Ora, em relação a este aspeto, prevê o n.º 4 do artigo referido, e de forma vanguardista, que o tribunal deve, na decisão da causa, ter em conta os ciclos naturais, como o ciclo da água e a cadeia alimentar. Defendem os entusiastas desta proposta que o tribunal não pode fazer tábua rasa das questões ambientais envolventes ao litígio propriamente dito, por forma a que a decisão seja coerente e que permita de forma eficaz conjugar a lei com a ciência. Também o princípio da proporcionalidade e da precaução se encontram expressamente previstos como dois dos princípios que devem nortear a boa decisão da causa.

É, todavia, com alguma estranheza que lemos o artigo 9.º do capítulo segundo. Se alguma das partes não se conformar com a decisão proferida pelo tribunal, ou no caso de ter surgido uma nova prova científica que contrarie os fundamentos fácticos da decisão, pode-se recorrer da decisão do tribunal ambiental, sendo este também competente para o seu conhecimento. Até aqui nada nos merece perplexidade. No entanto, no n.º 3 do artigo *supra* referido, prevê-se a possibilidade de se recorrer para o Tribunal Internacional de Justiça quando o recurso tenha como fundamento erros processuais, erros na aplicação do direito e, veja-se, erros de facto. Não consideramos adequado que o Tribunal Internacional de Justiça, pelas dificuldades que já explanámos quando lida com litígios ambientais, seja previsto como entidade de recurso, muito menos para julgar questões relativas a erros de facto. O Tribunal Internacional de Justiça não deve, em nossa opinião, ser considerado uma entidade de recurso para questões que revelam uma enorme complexidade técnica e científica, quer no julgamento dos factos, quer na interpretação das disposições.

Relativamente às sanções suscetíveis de ser aplicadas pelo tribunal, o artigo 2.º do nono capítulo da proposta de estatuto, prevê a possibilidade do tribunal ditar a cessação e a inibição cautelar de determinados comportamentos, a possibilidade de impor a uma determinada parte a monitorização de um dado ecossistema e de obrigar a criação de um habitat alternativo para uma determinada espécie afetada.

Por último, e no que toca ao capítulo relativo ao “enforcement of judgements”, a proposta da ICE Coalition sujeita o incumprimento da sentença a qualquer sanção que, através de resolução, as Nações Unidas decidam por bem aplicar.

À semelhança do estatuído nos artigos 267.º, 256.º e 257.º do TFUE, prevê a proposta que o tribunal seja uma verdadeira entidade de recurso para o qual possam ser recorridas todas as decisões ditadas pelos tribunais nacionais, desde que contra elas não exista outra solução internamente. O recurso poderá ser relativamente a questões de direito, quer a factos científica ou tecnicamente complexos.

Aqui chegados, importa referir que os construtores das propostas não esquecem a necessidade de criação de uma convenção internacional que preveja um conjunto de direitos dos cidadãos (como o direito a um ambiente sadio) e um conjunto de deveres dos Estados para com a comunidade internacional. Este é, portanto, um pressuposto

essencial para a implementação do tribunal<sup>602</sup>, na medida em que será essa convenção que determinará a sua competência e que ajudará os seus julgadores a fundamentar as suas decisões. De facto, talvez seja a melhor forma de contornar um dos grandes entraves à institucionalização de uma entidade jurisdicional internacional especializada em razão do ambiente: a definição dos contornos do litígio ambiental internacional.

Alerta PHILIPPE SANDS para a dificuldade dos Estados reconhecerem um determinado litígio como um litígio ambiental e, por isso, aceitarem a jurisdição do tribunal ambiental para a resolução de controvérsias<sup>603</sup>. O critério para a sua definição mostra-se de muito complexa determinação e, por esse facto, a definição de obrigações numa convenção que sirva de suporte ao tribunal ambiental revela-se, em nossa opinião, de uma absoluta necessidade e utilidade. Além de que, e seguindo a proposta de STEPHEN HOCKMAN QC<sup>604</sup>, o tribunal deve ser instituído, em genérico, como a entidade adequada para a resolução de litígios, ao abrigo do artigo 33.º da Carta das Nações Unidas, pelo que as partes através de cláusula convencional ou por acordo *ad hoc* poderão admitir a sua jurisdição.

Desta feita, parece-nos que a cláusula aberta de jurisdição proposta pela ICE Coalition (“The Court may exercise jurisdiction over issue raising environmental concerns”), apesar de poder gerar alguma indefinição, é, em nosso entender, a mais adequada, pois defendemos que o tribunal deve ser competente para o conhecimento de todos os litígios que se prendam com condutas que possam colocar em perigo os bens ambientais, além dos litígios emergentes da convenção que lhe dê origem. Ainda que possa contender com outros bens jurídicos, como o desenvolvimento económico, desde que uma determinada componente ambiental esteja ameaçada ou tenha sido de facto afetada<sup>605</sup>, deve imediatamente atrair a competência do tribunal internacional ambiental<sup>606</sup>, mesmo que por força de outras disposições pudesse ser da competência de outros fóruns<sup>607</sup>. Criando-se uma entidade especializada em matérias ambientais e

---

<sup>602</sup> Veja-se, a este propósito, STUART A. BRUCE, “International... *cit.* e ICE COALITION, “Environmental Institutions... *cit.*, pp. 8-9.

<sup>603</sup> PHILIPPE SANDS, “Litigating... *cit.*, p. 6.

<sup>604</sup> STEPHEN HOCKMAN QC, “The case... *cit.*, p. 3.

<sup>605</sup> Como exemplos de litígios da competência do tribunal ambiental, SIDNEY GUERRA exemplificou o “derramamento de óleo em alto-mar, devastação de florestas para a extração de madeira de forma predatória, a matança desenfreada dos animais ameaçados de extinção, o transporte internacional de substâncias químicas nocivas à pessoa humana, etc” – cfr. SIDNEY GUERRA, “Para efetiva... *cit.*, p. 1624.

<sup>606</sup> Por forma a facilitar a compreensão do seu âmbito, o estatuto deveria enumerar, ainda que exemplificadamente, todas as convenções internacionais protetoras do ambiente que vinculam os Estados e que possam delas eclodir litígios ambientais.

<sup>607</sup> É essencial que o estatuto preveja expressamente e de forma clara qual a competência do novo tribunal, refletindo nas competências dos vários tribunais já existentes (principalmente em relação ao Tribunal Internacional do Direito do Mar), por forma

estando em causa a proteção do bem ambiente, o litígio deve ser por aquela conhecido, pois outro entendimento iria acarretar a multiplicação de entidades capazes de conhecer litígios ambientais e, desta forma, a criação de um tribunal ambiental para unificar a jurisdição e a correspondente jurisprudência originaria efeitos perversos<sup>608</sup>.

A criação de um tribunal internacional ambiental revela-se como um mecanismo, a nosso ver, essencial para que efetivamente exista uma tutela conjunta de um património que é de todos. Acompanhando MELISSA CACHONI RODRIGUES, defendemos que de facto os tribunais internacionais, por si só, podem não garantir que os Estados respeitem os tratados e os compromissos assumidos, mas sem dúvida que aumentam as possibilidades disso vir a acontecer<sup>609</sup>.

Reconhecemos, todavia, que as propostas analisadas são por demais otimistas e até, diríamos, “sonhadoras”<sup>610</sup>. Será muito difícil atingir um acordo entre os Estados que reconheça uma entidade capaz de penalizar atos, metas e condutas que bem sabem que dificilmente conseguirão cumprir. Se custa assumir compromissos mais restritos e imperativos no momento de assinar os tratados, ainda mais complicado será criar uma entidade que puna as suas condutas. Além de que a definição e concretização do que é um litígio ambiental, por forma a delimitar a competência do tribunal, será também, em nosso entender, uma das enormes dificuldades na construção do estatuto do tribunal, pelo que, se não for bem conseguido, o tribunal poderá fracassar, tal como fracassou a *green chamber* criada pelo Tribunal Internacional de Justiça. Deste modo, afirmamos que o caminho da intensificação, da maior efetivação e obrigatoriedade das disposições internacionais existentes tem que continuar a ser trabalhado e aprofundado.

Contudo, cremos que a crescente consciencialização da necessidade de se operar uma tutela conjunta dos bens da natureza implicará a assumpção de mais compromissos e de mais objetivos vinculativos que façam engrandecer as responsabilidades dos

---

a evitar conflitos de jurisdição e, por esse facto, insegurança jurídica – cfr. BENEDICT KINGSBURY, “Foreword: is the proliferation of international courts and tribunals a systemic problem?”, disponível em [http://www.pict-pcti.org/publications/PICT\\_articles/JILP/Kingsbury.pdf](http://www.pict-pcti.org/publications/PICT_articles/JILP/Kingsbury.pdf), acedido em 28-08-2015. DIONYSIA THEODORA AVGERINOPOULOU propõe a adoção de um sistema que relacione todos os tribunais internacionais, distribuindo os casos pelos vários fóruns existentes. Desta feita, casos que tenham sido mal dirigidos poderiam ser encaminhados para o tribunal com especial jurisdição – cfr. DIONYSIA THEODORA AVGERINOPOULOU, *The Role... cit.*, p. 17.

A este propósito, entendemos, por facilidade, que o Tribunal Internacional do Direito do Mar deve manter a sua competência, tal como prevista na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, considerando que todas as temáticas a ele atribuídas relacionadas com o mar, devem continuar a ser por ele conhecidas.

<sup>608</sup> Neste sentido, e apelando ao problema do *forum shopping*, vide SUSAN M. HINDE, “The International... cit.”, p. 750.

<sup>609</sup> MELISSA CACHONI RODRIGUES, “A importância... cit.”

<sup>610</sup> Neste sentido, vide TIM STEPHENS, *International... cit.*, p. 59 e STEPHEN HOCKMAN QC em <http://www.policyinnovations.org/ideas/innovations/data/000240>, acedido em 28-08-2015.

Estados. Não olvidamos, no entanto, que todos esses caminhos terão que ser traçados num só sentido: a questão da tutela da natureza é também “a matter of life or death”<sup>611</sup>. Ainda que não concordemos com esse mote, na medida em que defendemos que a tutela da natureza deve operar de *per se*, compreendemos que só imbuídos desse ideal e receando o pior para a vida humana, os Estados assumirão compromissos e reconhecerão uma entidade supranacional capaz de tutelar os bens que nos são mais preciosos. De outra forma, ainda que a ideia da criação do tribunal internacional ambiental seja escutada como uma “great idea”<sup>612</sup>, tememos que não passe disso mesmo, de uma proposta que agrada a todos, mas que não deixa de ser uma proposta.

---

<sup>611</sup> DIONYSIA THEODORA AVGERINOPOULOU, *The Role... cit.*, p. 18.

<sup>612</sup> <http://www.policyinnovations.org/ideas/innovations/data/000240>, acessado em 28-08-2015.



## CONCLUSÃO

Por forma a autonomizar o direito do ambiente defendemos um objeto restrito de ambiente, isto é, relacionado com os recursos naturais, fauna e flora. Com efeito, o direito do ambiente deve-se libertar das temáticas relativas ao ordenamento do território, à tutela do património e deve-se emancipar das conceções eminentemente personalísticas do direito civil. Deste modo, defendemos que ao direito do ambiente deve ser reconhecida uma teleologia ecocêntrica, ainda que em última instância se consiga a proteção do ser humano. No entanto, esta proteção deve ser sempre encarada como indireta e incidental. Só assim se permite a tutela de um bem que carece indubitavelmente da intervenção do Direito, afirmando-se um direito que irá colidir com outros, como o direito de propriedade, o direito ao desenvolvimento económico e ao desenvolvimento da personalidade, obrigando o julgador a ponderar a importância dos bens naturais enquanto bem em si mesmo.

De modo a que se recorte um conceito e uma densificação útil no artigo 66.º da CRP, concluímos pela identificação, no preceito constitucional, de um direito de *estrutura coletiva e de finalidade tutelar e pedagógica*. Independente dos cânones tradicionais associados ao conceito de “direito a”, o direito ao ambiente deve, em nosso entender, ser perspectivado como um mecanismo de titularidade difusa, por comunitária, de tutela de um bem que é de todos, fazendo com que cada cidadão lance mão desse instrumento agindo em nome de bens que carecem de tutela jurídica e que pertencem à coletividade.

Defendemos ser um direito de finalidade tutelar, na medida em que o cidadão é investido na sua esfera jurídica de um direito como se de uma missão se tratasse. Ora, essa missão, tendo presente que os bens naturais não podem desencadear por si mecanismos de proteção, é incumbida a cada cidadão, fazendo com que cada um, munido do direito ao ambiente, proteja os bens que mereçam tutela. Afastámos, portanto, a noção eminentemente processualista adotada pelo legislador ordinário, preferindo perspectivá-lo como uma espécie de mecanismo de representação dos bens naturais.

Quanto à finalidade pedagógica, não podemos deixar de concluir que o legislador constitucional muniu cada cidadão de um direito ao ambiente, consciente de

que desta forma mais facilmente iria responsabilizar individualmente cada sujeito para a proteção ambiental. Mascarando de direito subjetivo clássico e admitindo que o reconhecimento de um direito é o caminho mais fácil para que cada um opere uma tutela da natureza, numa sociedade individualista como a nossa, o legislador constitucional optou por uma tutela egoística do ambiente, considerando que assim o ambiente acabaria por lucrar.

Analisando a tutela substantiva oferecida pelo direito civil, concluímos pela sua imprestabilidade para operar uma tutela ambiental satisfatória. Direito dotado de um cunho essencialmente individualista e reativo, o direito civil mostra-se demasiado limitado, uma vez que se encontra amarrado a concepções patrimoniais e personalísticas, enquanto que, no âmbito do direito do ambiente, pretende-se uma tutela comunitária e desinteressada. Curiosamente, o Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho, que consagra a responsabilidade civil por dano ecológico, é o instrumento mais prestável, mas denota um regime jurídico-público. Abordando a tutela substantiva oferecida pelo direito administrativo, concluímos no sentido da maioria da doutrina, ou seja, pela maior adequação do direito administrativo para tutelar o ambiente, por ser o palco destinado à tutela do interesse público, interesse que supera a individualidade e a personalidade do direito.

Não obstante, pensámos “mais além” e concluímos que o direito do ambiente não se basta com uma das tutelas. É necessário um constante diálogo com as várias temáticas disciplinares, por forma a que se consiga uma tutela completa. As relações jurídicas ambientais são poligonais, multiplicando-se as posições jurídicas que se poderão relacionar e colidir, levando a que apenas uma tutela *híbrida* seja capaz de oferecer uma tutela completa.

No que concerne à tutela jurisdicional ambiental, referimos, em primeiro lugar, que o litígio ambiental não é facilmente reconduzível à competência dos tribunais administrativos ou à competência dos tribunais comuns. De facto, as relações jurídicas ambientais poderão dar origem a litígios em que existam simultaneamente facetas civis e facetas administrativas. Toda esta complexidade leva a que a repartição das duas jurisdições existentes no nosso sistema judicial seja uma divisão artificial para uma tutela jurisdicional ambiental. Se anteriormente, por força legislativa, todo o contencioso ambiental foi encaminhado para os tribunais comuns, hoje os tribunais

administrativos arrastam um grande número de litígios ambientais para a sua competência. Com efeito, concluímos, em primeiro lugar e por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF, que deverão ser da competência dos tribunais administrativos todos os litígios resultantes de condutas praticadas por entidades públicas, adotando-se um critério estatutário que derroga o critério material de relação jurídica administrativa advogado no artigo 1.º do ETAF. Em segundo lugar, defendemos que, ainda que o litígio tenha como partes imediatas particulares, quando exista uma autorização administrativa, automaticamente o litígio deve ser conhecido pelos tribunais administrativos. E isto por duas ordens de razões: não é possível ao julgador apurar da ilicitude da conduta lesante e compreender o litígio na sua plenitude sem analisar o ato autorizativo; e, se assim não se entender, ou seja, se não se advogar nestes casos a competência dos tribunais administrativos, violar-se-á as disposições das alíneas l) e b) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, que atribui competência aos tribunais administrativos para conhecer das impugnações de atos e para apurar a responsabilidade de entidades públicas. Em terceiro lugar, devem ainda ser da competência dos tribunais administrativos todos os litígios que possam eclodir de condutas dos particulares que ponham em causa o ambiente, desde que sejam reguladas por normas de direito administrativo, devido ao carácter administrativo da relação que, por força do artigo 1.º do ETAF e do artigo 212.º, n.º 3 da CRP, faz transportar a competência para os tribunais administrativos.

Desta feita, apenas excluimos da competência dos tribunais administrativos, os litígios que têm que ver com a prevenção, cessação e reparação da atividade lesiva de bens ambientais levada a cabo por privados, sem estar ao abrigo de uma autorização administrativa, sem que a Administração tenha sido intimada a agir e em que não esteja em causa a violação de normas de direito administrativo. Assim, conclui-se por um contencioso administrativo cada vez mais *ecologizado*.

Tendo analisado em concreto o pedido de impugnação de ato administrativo e o pedido de condenação à prática de ato legalmente devido, concluímos que, apesar do contencioso administrativo se revelar como mais adequado para operar uma tutela jurisdicional ambiental, não se encontra totalmente preparado para operar uma tutela completa. Os prazos para a proposição dos pedidos e a impreparação do processo administrativo para lidar com a complexidade técnica e com a instabilidade das certezas científicas levaram a ajustes por nós propostos.

O contencioso ambiental como contencioso de risco, como contencioso dependente da técnica e da ciência, exige do julgador determinadas competências que são alheias aos outros campos processuais. O princípio da precaução, da prevenção, da interpretação mais amiga do ambiente e o princípio *in dubio pro ambiente*, foram por nós apontados como fundamentais para a modelação de uma tutela jurisdicional que satisfaça as exigências de um bem com características próprias. Ora, todas estas particularidades do contencioso ambiental exigem dos tribunais um processo que não só reprima as condutas atentatórias do ambiente, mas que, sobretudo, construa decisões que eduquem seres humanos. É um contencioso para a tutela de bens sensíveis que requer também do cidadão uma atitude proactiva, dinâmica e comunitária, e capacidade de lançar mão de mecanismos de alargamento da legitimidade processual.

Conscientes das dificuldades criadas à tutela jurisdicional ambiental provocadas por uma divisão complexa entre a jurisdição comum e a jurisdição administrativa e das exigências do contencioso ambiental, abordámos a criação de um tribunal ambiental em Portugal. De facto, do ponto de vista da maior e melhor efetivação de uma tutela jurisdicional ambiental, consideramos que é indiscutível a criação de um tribunal ambiental acompanhado da criação de um processo adaptado às exigências do contencioso ambiental. A especialização dos julgadores, a maior celeridade na resolução dos litígios e a diminuição dos conflitos de jurisdição são razões bastantes para a defesa de uma entidade jurisdicional exclusivamente comprometida com a tutela ambiental. Com efeito, em Portugal, o tribunal ambiental deveria ser competente para o conhecimento de litígios cujo objeto se prenda com a prevenção e cessação de condutas lesivas do ambiente, quer sejam cometidas pela Administração, quer por particulares, com a adoção de medidas de proteção da fauna e flora, com a responsabilidade pelo dano ambiental, tal como definido no artigo 11.º, n.º 1, alínea e) do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho, e com as impugnações das contraordenações ambientais.

No entanto, somos levados à conclusão de que, não obstante a sua prestabilidade para uma tutela jurisdicional, do ponto de vista da litigiosidade ambiental portuguesa, isto é, atendendo ao reduzido número de litígios propriamente ambientais, à tutela essencialmente reativa e à ainda enraizada personificação do direito do ambiente, não se justifica, por enquanto, a criação de um tribunal ambiental em Portugal. E dizemos “por enquanto”, porque cremos que um novo *modo ser* da tutela jurisdicional efetiva adaptada à litigiosidade ambiental terá que ser brevemente criado.

No que toca à criação de um tribunal ambiental internacional, concluímos pela necessidade de implementação de uma entidade capaz de operar uma tutela conjunta de um património que é de todos, uma vez que poderá permitir uma maior concretização e efetivação do direito internacional ambiental e oferecer uma tutela especializada que escape às demais instituições existentes. Todavia, admitimos que a dificuldade de entendimento entre os Estados para a criação de uma entidade que os puna e a complexidade de definição dos limites da competência do tribunal internacional, nomeadamente a definição do litígio ambiental, poderão ser enormes entraves à sua criação. Deste modo, considerámos urgente uma maior intensificação, efetivação e obrigatoriedade das disposições internacionais existentes. Não obstante, perspetivámos que, se o problema da tutela ambiental for colocado pela comunidade internacional no sentido da própria preservação da vida humana, mais facilmente os Estados se poderão sensibilizar e unir forças para a criação de um tribunal internacional ambiental.

Ora, se assim falamos, admitimos que o direito do ambiente, pelo menos a nível internacional, se não for perspetivado do ponto de vista antropocêntrico, será uma temática que escapará às preocupações da comunidade e das instituições internacionais. Se defendemos que o direito ao ambiente deve ser ecocêntrico e que se deve libertar das conceções humanizadas e personalísticas, não podemos deixar de defender que o fim último justifica os meios, ou seja, a tutela do ambiente tem que existir e tem que fazer parte das preocupações internacionais, ainda que para tal se subverta aquilo que entendemos ser a *essência* do direito do ambiente.



## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., “Instrumentos ambientais norteadores do estatuto da cidade e sua destinação às cidades sustentáveis”, in *O Meio Ambiente em Facetas...*, (org.) RITA DA CONCEIÇÃO COELHO LOUREIRO SANTOS, São Paulo, Baraúna, 2011.

AA.VV., “Sustentabilidade Recíproca do Meio Ambiente Ecológico com o Meio Social”, in *O Meio Ambiente em Facetas...*, (org.) RITA DA CONCEIÇÃO COELHO LOUREIRO SANTOS, São Paulo, Baraúna, 2011.

AFSHIN AKHTARKHAVARI, “Power, Environmental Principles and the International Court of Justice”, disponível em [http://asiansil-jp.org/wp/wp-content/uploads/2012/07/afshin\\_khavari..pdf](http://asiansil-jp.org/wp/wp-content/uploads/2012/07/afshin_khavari..pdf), acessado em 23-08-2015.

ALAN BOYLE, CATHERINE REDGWELL e PATRICIA BIRNIE, *International Law & the Environment*, New York, Third Edition, Oxford University Press, 2009.

ALBERTO SOARES CARNEIRO, “Da registabilidade das acções administrativas especiais (acção popular)”, in *Lusíada: Revista de Ciência e Cultura*, Série de Direito, Porto, Universidade Lusíada Editora, 2010.

ALEXANDRE KISS, “Direito Internacional do Ambiente”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994.

ALFRED REST, “The Role of an International Court for the Environment – working paper for the Conference “Giornata Ambiente 2000”, Rome, 10<sup>th</sup> November 2000”, disponível em [http://www.biotechnology.uni-koeln.de/inco2-dev/common/contribs/06\\_resta.pdf](http://www.biotechnology.uni-koeln.de/inco2-dev/common/contribs/06_resta.pdf), acessado em 12-06-2015.

ÁLVARO LUIZ VALERY MIRRA, “Ação Civil Pública em Defesa do Meio Ambiente e a Representatividade Adequada dos Entes Intermediários Legitimados para a Causa no Direito Brasileiro”, in *Lusíada: Revista de Ciência e Cultura*, Série de Direito, n.º 1 e 2, 2004.

AMADEO POSTIGLIONE, *Global Environmental Governance – The need for an International Environmental Agency and an International Court of the Environment*, 2010, disponível em <https://books.google.pt/books?id=URMTnJ3f1r4C&pg=PA214&lpg=PA214&dq=amed>

[eo+postiglione+international+environment+court&source=bl&ots=iGemcUVIYn&sig=HWQ80MRfVZavnYiU037RKNGQXd8&hl=pt-PT&sa=X&ved=0CDkQ6AEwBGoVChMIv76p3t2KxgIVxLcUCh3NxgBv#v=onepage&q=court&f=false](http://www.uncsd2012.org/content/documents/120icef.pdf), acessado em 12-06-2015.

AMADEO POSTIGLIONE, GIOVANNI CONSO, “Proposals of the ICEF – International Court of the Environment Foundation”, located in Rome, for Rio+20”, disponível em <http://www.uncsd2012.org/content/documents/120icef.pdf>, acessado em 25-08-2015.

ANA FERNANDA NEVES, “Âmbito de Jurisdição e outras alterações ao ETAF”, in *Revista Eletrónica de Direito Público*, n.º 2, junho 2014, disponível em <http://e-publica.pt/ambitodejurisdicao.html>, acessado em 25-07-2015.

ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, “O ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, setembro/outubro 2008.

ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito das Contra-ordenações – Questões Gerais*, Braga, Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho, 2012.

ANTÓNIO LEONES DANTAS, *O Direito das Contra-ordenações e o Ambiente*, disponível em <http://siddamb.apambiente.pt/publico/documentoPublico.asp?documento=9281&versao=1>, acessado em 06-07-2015.

ANTÓNIO MATEOS RODRIGUEZ, “Arias, El Medio Ambiente en la Legislacion y Jurisprudencia Españolas”, in *Textos Ambiente e Consumo*, Volume II, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 1996.

ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, “Tutela do Ambiente e Direito Civil”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994.

ANTÓNIO MONTALVÃO MACHADO e PAULO PIMENTA, *O Novo Processo Civil*, Coimbra, Almedina, 12.ª Edição, 2010.

ANTÓNIO PINTO MONTEIRO, CARLOS ALBERTO DA MOTA PINTO, PAULO MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil*, Coimbra, Coimbra Editora, 4.ª Edição, 2005.

ANTÓNIO SOUSA FRANCO, “Ambiente e desenvolvimento – enquadramento e fundamentos do direito do ambiente”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994.

AUGUSTO FERREIRA DO AMARAL, “A Jurisprudência Portuguesa no Domínio do direito do Ambiente”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994.

BENEDICT KINGSBURY, “Foreword: is the proliferation of internacional courts and tribunals a systemic problem?”, disponível em [http://www.pict-pcti.org/publications/PICT\\_articles/JILP/Kingsbury.pdf](http://www.pict-pcti.org/publications/PICT_articles/JILP/Kingsbury.pdf), acedido em 28-08-2015.

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS *apud* MÁRIO JOSÉ DE ARAÚJO TORRES, “Os problemas do Consumo e do Ambiente e as Novas Vertentes da Cidadania nos Tribunais”, in *Colóquio “A Justiça em Portugal”*, Conselho Económico e Social, Lisboa, 1999, disponível em <http://www.ces.pt/download/580/ColJusticaPort.pdf>, acedido em 17-08-2015

CATARINA SARMENTO E CASTRO, “Organização e Competência dos Tribunais Administrativos”, in *A Reforma da Justiça Administrativa*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, STVDIA IVRIDICA 86, COLLOQUIA – 15, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

CARLA AMADO GOMES, *A responsabilidade civil por dano ecológico. Reflexões preliminares sobre o novo regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de julho*, Lisboa, AAFDL, 2009.

CARLA AMADO GOMES, “Ambiente (Direito do)”, in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, Vol. I, Lisboa, AEFDUL, 2008.

CARLA AMADO GOMES, “As contra-ordenações ambientais no quadro da Lei 50/2006, de 29 de agosto: Considerações gerais e observações tópicas”, disponível em [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/cg\\_MA\\_15893.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/cg_MA_15893.pdf), acedido em 06-07-2015.

CARLA AMADO GOMES, “Constituição e Ambiente: Errância e simbolismo”, Lisboa, 2006, disponível em <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/288-132.pdf>, acessado em 20-06-2015.

CARLA AMADO GOMES, “Da Justiça Administrativa: Brevíssima nota sobre a alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF”, in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, I Volume, Lisboa, AAFDL, 2008.

CARLA AMADO GOMES, “De que falamos, quando falamos de dano ambiental?”, in *Actas do Colóquio – A responsabilidade civil ambiental*, FDUL, 2009, disponível em [http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp\\_ebook\\_responsabilidadecivilpordanoambiental\\_isbn2.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidadecivilpordanoambiental_isbn2.pdf), acessado em 01-07-2015.

CARLA AMADO GOMES, *Introdução ao direito do ambiente*, Lisboa, AAFDL, 2012.

CARLA AMADO GOMES, “O Ambiente como objecto e os objectos do direito do Ambiente”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 11/12, junho e dezembro de 1999.

CARLA AMADO GOMES, “O Direito ao Ambiente no Brasil: um olhar português”, in *Textos dispersos de Direito do Ambiente*, Vol. I, Lisboa, 1ª reimpressão, AAEFDL, 2008.

CARLA AMADO GOMES, *Risco e Modificação do Ato Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção do Ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

CESARE P. R. ROMANO, “The proliferation of International Judicial Bodies: The pieces of the puzzle”, *International Law and Politics*, Volume 31, disponível em [http://www.pict-pcti.org/publications/PICT\\_articles/JILP/Romano.pdf](http://www.pict-pcti.org/publications/PICT_articles/JILP/Romano.pdf), acessado em 24-08-2015.

CRISTINA ARAGÃO SEIA, “Novas normas de responsabilidade ambiental na União Europeia: implicações para a jurisprudência”, in *Lusíada: Revista de Ciência e Cultura, Série Direito*, n.º 1 e 2.

CRISTINA CALHEIROS, “Sumários de Jurisprudência Seleccionada (2001), in *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, n.º 8 e 9.

DEIRDRE EXELL PIRRO, “Project for an International Court of the Environment – origins and development”, disponível em <https://portals.iucn.org/library/efiles/html/EPLP-060/section5.html>, acessado em 24-08-2015.

DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Apresentação”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994.

DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina, 3.<sup>a</sup> Edição, 2010.

DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Ordenamento do território, urbanismo e ambiente: objeto, autonomia e distinções”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 1, junho 1994.

DIOGO FREITAS DO AMARAL e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2002.

DIONYSIA THEODORA AVGERINOPOULOU, *The Role of the International Judiciary in the Settlement of Environmental Disputes and Alternative Proposals for Strengthening International Environmental Adjudication*, New Haven, CT, Yale Center for Environmental Law and Policy, 2003, disponível em <http://www.yale.edu/gegdialogue/docs/dialogue/oct03/papers/Avgerinopoulou.pdf>, acessado 21-08-2015.

ELLEN HEY, *Reflections on an International Environmental Court*, Kluwer Law International, Springer, 2000, disponível em [https://books.google.pt/books?id=nxQm5UjYdYYC&pg=PA8&lpg=PA8&dq=ellen+hey+reflections+on+an+international+environmental+court&source=bl&ots=ZfjPr\\_asUx&sig=mZJYIa\\_cpwcP\\_HVRf5b69aDmSSY&hl=pt-PT&sa=X&ved=0CCQQ6AEwAWoVChMI2PuvocvBxwIVCMUUCH3ihwUK#v=onepage&q=ellen%20hey%20reflections%20on%20an%20international%20environmental%20court&f=false](https://books.google.pt/books?id=nxQm5UjYdYYC&pg=PA8&lpg=PA8&dq=ellen+hey+reflections+on+an+international+environmental+court&source=bl&ots=ZfjPr_asUx&sig=mZJYIa_cpwcP_HVRf5b69aDmSSY&hl=pt-PT&sa=X&ved=0CCQQ6AEwAWoVChMI2PuvocvBxwIVCMUUCH3ihwUK#v=onepage&q=ellen%20hey%20reflections%20on%20an%20international%20environmental%20court&f=false), acessado em 24-08-2015.

F. NICOLAU SANTOS SILVA, *Os interesses supra-individuais e a legitimidade processual civil ativa*, Lisboa, Quid Juris, 2002.

FERNANDO DOS REIS CONDESSO, *Direito do Ambiente*, Coimbra, Almedina, 2001.

FILIPA URBANO CALVÃO, “Direito ao Ambiente e Tutela Processual das Relações de Vizinhança”, *Estudos de Direito do Ambiente*, Porto, Publicações Universidade Católica, 2003.

FLÁVIA MARCONDES VELLOSO, *Tribunal Internacional de Justiça – Caminho para uma Nova Comunidade*, Lorena, Editora Stiliano, 1.ª Edição, 1999.

FRANCISCO JOSÉ MARQUES SAMPAIO, *Evolução da Responsabilidade Civil e Reparação de Danos Ambientais*, Rio de Janeiro, Renovar, 2003.

GEORGE (ROCK) PRING and CATHERINE (KITTY) PRING, *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals*, The Access Initiative, 2009, disponível em <http://www.eufje.org/images/DocDivers/Rapport%20Pring.pdf>, acedido em 21-05-2015.

GIOVANNI CORDINI, “O Direito do Ambiente em Itália”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994.

HELENA TELINO NEVES GODINHO, *A tutela jurídica da fauna selvagem – Uma abordagem comparada dos ordenamentos Português e Brasileiro*, Curitiba: Juruá Editora, 2011.

HISASHI OWADA, *International Environmental Law and the International Court of Justice*, disponível em <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/200634sz/owada.pdf>, acedido em 21-08-2015.

ICE COALITION, “Environmental Institutions for the 21<sup>st</sup> Century”, disponível em <http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/ICE%20Coalition%20FINAL.pdf>, acedido em 23-08-2015.

INGO VON MÜNCH, “A protecção do meio ambiente na constituição”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 1, junho 1994.

J. J. GOMES CANOTILHO, “Acórdão Tribunal Administrativo, Acórdão 28 de setembro de 1989 – Anotação”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência* n.º 3813, Ano 124, 1991-1992.

J. J. GOMES CANOTILHO, “Ambiente (Protecção do) e Direito de propriedade”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Ano 128 Coimbra, 1995-96.

J. J. GOMES CANOTILHO, “Actos Autorizativos Jurídico-públicos e Responsabilidade por danos ambientais”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume LXIX, Coimbra, 1993.

J. J. GOMES CANOTILHO, “*Direito Constitucional*”, Coimbra, Almedina, 1977.

J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 7.<sup>a</sup> Edição, 7.<sup>a</sup> Reimpressão.

J. J. GOMES CANOTILHO, “Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada”, in *Revista CEDOUA*, Ano IV, 2001.

J. J. GOMES CANOTILHO, *Introdução ao Direito do Ambiente*, Lisboa, Universidade Aberta, 1998.

J. J. GOMES CANOTILHO, “Juridicização da Ecologia ou Ecologização do Direito”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 4, dezembro de 1995.

J. J. GOMES CANOTILHO, “O Direito ao Ambiente como Direito Subjectivo”, in *A Tutela Jurídica do Meio Ambiente: Presente e Futuro*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, STVDIA IVRIDICA 81, COLLOQUIA 13, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

J. J. GOMES CANOTILHO, “Procedimento Administrativo e Defesa do Ambiente”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3794 ss, Ano 124, 1991-92.

J. J. GOMES CANOTILHO, “Protecção do Ambiente e Direito de Propriedade (crítica de Jurisprudência ambiental)”, *Separata da Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Coimbra Editora, 1995.

J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 4.<sup>a</sup> edição revista, 2007.

JIANG YI WA, “Tutela Jurídica do Ambiente na Constituição da República Popular da China e na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau”, in *Revista CEDOUA*, n.º 31 Ano XVI, 1.13, 2013.

JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, 17.<sup>a</sup> reimpressão, Almedina, 2008.

JOÃO DE MATOS ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em Geral*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 10.<sup>a</sup> Edição, Revista e Atualizada, 2002.

JOÃO MENEZES LEITÃO, “Instrumentos de Direito Privado para protecção do ambiente”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 7, junho 1997.

JOÃO PEREIRA REIS, *Contributos para uma Teoria do Direito do Ambiente*, Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais, 1987.

JOÃO PEREIRA REIS, *Lei de Bases do Ambiente Anotada e Comentada*, Coimbra, Almedina, 1992.

JÓNATAS E. M. MACHADO, “Breves considerações em torno do âmbito da justiça administrativa”, in *A Reforma da Justiça Administrativa*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, STVDIA IVRIDICA, Colloquia 15, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

JORGE BACELAR GOUVEIA, “A prática de tiro aos pombos, a nova lei de protecção dos animais e a Constituição Portuguesa”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 13, junho 2000.

JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Internacional Público – Introdução, fontes, relevância, sujeitos, domínio, garantia*, Coimbra, 3.<sup>a</sup> Edição, atualizada e ampliada, 2008.

JORGE CORTÊS, “Âmbito da Jurisdição Administrativa e delimitação dos meios processuais”, in *A Nova Justiça Administrativa*, Centro de Estudos Judiciários, Coimbra Editora, 2006.

JORGE MIRANDA, “A constituição e o direito do ambiente”, in *Direito do Ambiente*, INA, 1994.

JORGE MIRANDA, *Curso de Direito Internacional Público*, Cascais, 4.<sup>a</sup> Edição revista e atualizada, Principia, 2009.

JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, Coimbra, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2008.

JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2.ª Edição, 2010.

JORGE W. VIÑUALES, “The Contribution of the International Court of Justice to the Development of International Environmental Law: A Contemporary Assessment”, *Fordham International Law Journal*, Volume 32, Issue 1, Article 14, 2008, disponível em <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2192&context=ilj>, acessado em 21-08-2015.

JOSÉ AFONSO SILVA, *Direito Ambiental Constitucional*, Brasil, Malheiros Editores, 4.ª edição revista e atualizada, 2.ª tiragem, 2003.

JOSÉ ANTÓNIO MESQUITA, “Abertura”, in *A Tutela Jurídica do Meio Ambiente: Presente e Futuro*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, STVDIA IVRIDICA 81, COLLOQUIA 13, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, Coimbra, Almedina, 11.ª Edição, 2011.

JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Âmbito e limites da jurisdição administrativa”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 22, julho/agosto de 2000.

JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, Almedina, 4ª Edição, 2009.

JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*, Cascais, Reimpressão, Príncípia, 2010.

JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade Civil por danos ecológicos*, Coimbra, 1998.

JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*, Cadernos CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2.ª Edição, 2007.

JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito e Política do Ambiente – Curso de Especialização em Assuntos Culturais no Âmbito das Autarquias*, Coimbra, CEFA, 1999.

JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, “Responsabilidade Ambiental”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 88, julho/agosto de 2011.

JOSÉ LUÍS BONIFÁCIO RAMOS, “Tiro aos pombos: uma violência injustificada – Ac. do STA de 23.9.2010, p. 399/10”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 87, maio/junho de 2011.

JOSÉ MANUEL ARAÚJO BARROS, “Aplicação judiciária do direito do ambiente – Contencioso Cível”, in *Textos CEJ – Ambiente e Consumo*, Volume I, 1996.

JOSÉ MANUEL ARAÚJO DE BARROS, “Direito Civil e Ambiente”, in *Textos Ambiente*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 1994.

JOSÉ MANUEL MEIRIM, “Pombos públicos, pombos privados – Ac. Tribunal dos Conflitos de 9.7.2003, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 43, janeiro/fevereiro de 2004.

JOSÉ MANUEL PUREZA, “O Direito do Ambiente em Portugal: Condições de Aplicação”, disponível em <http://siddamb.apambiente.pt/publico/documentoPublico.asp?documento=9247&versao=1>, acedido em 12-08-2015.

JOSÉ MANUEL PUREZA, “Tribunais, Natureza e Sociedade: O Direito do Ambiente em Portugal, in *Cadernos do CEJ*, Gabinete de Estudos Jurídico-Sociais do Centro de Estudos Judiciários, 1996.

JOSÉ SOUTO MOURA, “A Tutela Penal dos Interesses Difusos”, in *Conferência Nacionnal – O Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente*, Lisboa, Ambiforum, Centro de Estudos Ambientais, Lda., 26/28 de abril de 1993.

JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, “El derecho al medio ambiente como derecho publico subjetivo”, in *A Tutela Jurídica do Meio Ambiente: Presente e Futuro*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, STVDIA IVRIDICA 81, COLLOQUIA 13, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

JUSTICE ERKKI J. HOLLO, JUSTICE KARI KUUSINIEMI e JUSTICE PEKKA VIHHERVUORI, “Environmental Law and Administrative Courts in Finland”, *Journal of Court Innovation*, Volume 3, number 1, 2000, disponível em [http://law.pace.edu/sites/default/files/IJIEA/jciHollo\\_Finland3-10\\_1\\_cropped.pdf](http://law.pace.edu/sites/default/files/IJIEA/jciHollo_Finland3-10_1_cropped.pdf), acessado em 14-08-2015.

LICÍNIO LOPES MARTINS, “Âmbito da jurisdição administrativa no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais revisto”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 106, julho/agosto 2014.

LUDWIG KRÄMER, “The Directive 2004/35 on environmental liability – useful?”, in *Atas do Colóquio – A responsabilidade civil ambiental*, FDUL, 2009, disponível em [http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp\\_ebook\\_responsabilidadecivilpordanoambiental\\_isbn2.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidadecivilpordanoambiental_isbn2.pdf), acessado em 01-07-2015.

LUÍS CABRAL DE MONCADA, “O Ambiente e a Relação Jurídica Administrativa”, in *Revista Jurídica Administrativa*, n.º 29/30, janeiro de 2008.

LUÍS CARLOS BATISTA, “O Direito Subjectivo ao Ambiente: um Artifício Legislativo e Jurisdicional”, in *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, n.º 16/17, 2010.

LUÍS ELÓY PEREIRA AZEVEDO, “Magistratura e Ambiente: entre o Ontem e o Amanhã”, in Conferência Nacional – O Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente”, Lisboa, AMBIFORUM, Centro de Estudos Ambientais, Lda, 26/28 de abril de 1993.

LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo: para uma legitimação procedimental*, Coimbra, Almedina, 1989.

LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, “Colocação Institucional, Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos e “Acção Popular de Massas””, in *Textos de Ambiente*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 1994.

LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, “O Direito do Ambiente como Direito da Complexidade”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 10, dezembro de 1998.

LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental – Para uma Tutela Preventiva do Ambiente*, Coimbra, Almedina, 1998.

LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Para um Direito Administrativo de Garantia do Cidadão e da Administração – tradição e reforma*, Coimbra, Almedina, 2000.

LUÍS MENEZES LEITÃO, “A responsabilidade civil por danos causados ao ambiente”, in *Actas do Colóquio – A responsabilidade civil ambiental*, FDUL, 2009, disponível em [http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp\\_ebook\\_responsabilidadecivilpordanoambiental\\_isbn2.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidadecivilpordanoambiental_isbn2.pdf), acessado em 01-07-2015.

LUÍS S. CABRAL DE MONCADA, *A relação jurídica administrativa – Para um novo paradigma de compreensão da atividade, da organização e do contencioso administrativos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009.

LUÍS SOUSA FÁBRICA, “A acção popular no projeto de Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 21, maio/junho de 2000.

M. MANUELA FLORES, “Tutela Cível do Ambiente – Evolução”, in *Textos Ambiente*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 1994.

M. MANUELA FLORES FERREIRA, “Por um direito ao ambiente”, in *Textos CEJ – Ambiente e Consumo*, Volume II, 1996.

M. MANUELA FLORES FERREIRA, “Responsabilidade Civil Ambiental em Portugal: Legislação e Jurisprudência”, in *Textos CEJ – Ambiente e Consumo*, Volume II, 1996.

MAFALDA CARMONA, *O Acto Administrativo conformador de Relações de Vizinhaça*, Coimbra, Almedina, 2011.

MANUEL PUREZA, “Tribunais, Natureza e Sociedade: O Direito do Ambiente em Portugal”, in *Cadernos do CEJ*, Gabinete de Estudos Jurídico-Sociais do Centro de Estudos Judiciários, 1996.

MARCELO DIAS VARELLA, “O surgimento e a evolução do direito internacional do meio ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável”, in *Proteção Internacional do Meio Ambiente*, disponível em [http://marcelodvarella.org/Meio\\_Ambiente\\_files/Protecao%20internacional%20meio%20ambiente\\_2.pdf](http://marcelodvarella.org/Meio_Ambiente_files/Protecao%20internacional%20meio%20ambiente_2.pdf), acessado em 17-08-2015.

MARCELO REBELO DE SOUSA E JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Lisboa, LEX, 2000.

MARGARIDA CORTEZ, “A responsabilidade civil da Administração por omissões”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 40, julho/agosto 2003.

MARIA ELIZABETH FERNANDEZ, *Direito ao Ambiente e Propriedade Privada (Aproximação ao Estudo da Estrutura e das Consequências das “Leis-reserva” portadoras de vínculos ambientais)*, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, STVDIA IURIDICA 57, Coimbra, Coimbra Editora, 2001.

MARIA JOANA FÉRIA COLAÇO, “A Tutela Jurisdicional do Ambiente”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 27/28, janeiro/dezembro 2007.

MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Requiem pelo Contrato Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1990.

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Jurisdicional em Matéria Ambiental”, in *Estudos de Direito do Ambiente*, Porto, Publicações Universidade Católica, 2003.

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2013.

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “O Novo Contencioso Administrativo em matéria de Ambiente”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 18/19.

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2.ª Edição revista, 2007.

MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Volume I, Coimbra, Reimpressão da edição de novembro 2004, Almedina, 2006.

MÁRIO FERREIRA MONTE, *Direito das Contra-ordenações*, Braga, Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho, 2011.

MÁRIO JOSÉ DE ARAÚJO TORRES, “Contencioso Administrativo”, in *Textos CEJ – Ambiente e Consumo*, Volume II, 1996.

MÁRIO MELO ROCHA, “A revisão da Lei de Bases do Ambiente”, in *A revisão da Lei de Bases do Ambiente*, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011, disponível em [http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook\\_leidebases\\_completoisbn.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook_leidebases_completoisbn.pdf),  
acedido em 26-06-2015.

MÁRIO RAPOSO, “O Direito do Ambiente como Direito Fundamental”, in *Textos de Ambiente*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 1994.

MARTIN TAMPIER, “Current options of the UN for environmental conflict management”, *Environmental Management in Practice – Instruments for Environmental Management*, Vol. 1, Taylor & Francis e-Library, 2002, disponível em <https://books.google.pt/books?id=gE0qBgAAQBAJ&pg=PA457&lpg=PA457&dq=current+options+of+the+un+for+environmental+conflict+management+martin+tampier&source=bl&ots=OWQb9pc1Yq&sig=PHhFvpVsmE6v4zTMwQlb1r33szo&hl=pt-PT&sa=X&ved=0CBwQ6AEwAGoVChMItezeuPa5xwIVQjYaCh1rzA8-#v=onepage&q=current%20options%20of%20the%20un%20for%20environmental%20conflict%20management%20martin%20tampier&f=false>,  
acedido em 21-08-2015.

MELISSA CACHONI RODRIGUES, *A importância da criação do Tribunal Ambiental Internacional*, disponível em [www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/teses2011/Melissa\\_Cachoni.doc](http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/teses2011/Melissa_Cachoni.doc),  
acedido em 21-08-2015.

MELISSA CACHONI RODRIGUES, *Direito Internacional Ambiental – A proposta de Criação do Tribunal Ambiental Internacional*, Curitiba, Juruá Editora, 2013, disponível em <https://www.jurua.com.br/bv/conteudo.asp?id=22928>,  
acedido em 18-08-2015.

MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, “A competência material para a acção popular administrativa – Ac. do Tribunal de Conflitos de 11.1.2000, Conflito n.º 343”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 23, setembro/outubro de 2000.

MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, “Legitimidade Processual e Acção Popular no Direito do Ambiente”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994.

N. GREGORY MANKIW, *Introdução à Economia – Tradução da 3.ª Edição Norteamericana*, São Paulo, Thomson Learning, 2007.

NICHOLAS A. ROBINSON e LAL KURUKULASURIYA, *Training Manual on International Environmental Law*, disponível em [http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/training\\_Manual.pdf](http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/training_Manual.pdf), acessado em 22-08-2015.

OLE W. PEDERSEN, “An International Environmental Court and International Legalism”, *Journal of Environmental Law* n.º 24, Oxford University Press, 2012, disponível em <http://jel.oxfordjournals.org/content/24/3/547.full.pdf+html>, acessado em 24-08-2015.

PAPA FRANCISCO, *Carta Encíclica Laudato Si’ do Santo Padre Francisco Sobre o cuidado da casa comum*, Lisboa, Paulus Editora, 2015.

PAULO ROBERTO BRASIL TELES DE MENEZES, “O Direito do Ambiente na Era do risco: perspectivas de mudança sob a ótica emancipatória”, in *Lusíada – Revista de Ciência e Cultura, Série de Direito*, n.ºs 1 e 2, 2002.

PAULO RONEY, “As medidas de urgência ambiental e a necessidade de mudança de cultura no campo processual”, in *Lusíada: Revista de Ciência e Cultura, Série de Direito*, n.º 1 e 2, 2010.

PHILIPPE SANDS, “Litigating Environmental Disputes: Courts, Tribunals and the Progressive Development of International Environmental Law”, in *Global Forum on International Investment Session 2.2.: The policy Framework for investment: the social and environmental dimensions*, OECD, 2008, disponível em <http://www.oecd.org/investment/globalforum/40311090.pdf>, acessado em 21-08-2015.

PHILIPPE SANDS, “Quem Governa um mundo sustentável? O papel das cortes e dos tribunais internacionais”, in *Proteção Internacional do Meio Ambiente*, disponível em [http://marcelodvarella.org/Meio\\_Ambiente\\_files/Protecao%20internacional%20meio%20ambiente\\_2.pdf](http://marcelodvarella.org/Meio_Ambiente_files/Protecao%20internacional%20meio%20ambiente_2.pdf), acessado em 17-08-2015.

PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, Volume III (Artigos 1251.º a 1575.º), Coimbra, Coimbra Editora, 2.ª Edição Revista e Atualizada, 2011.

RAFAEL SANTOS DE OLIVEIRA, *Direito Ambiental Internacional*, Ijuí, Editora UNIJUÍ, 2007.

RAGHAV SHARMA, “Green Courts in India: Strengthening Environmental Governance?”, *Law Environment and Development Journal*, Volume 4, n.º 1, 2008, disponível em <http://www.lead-journal.org/content/08050.pdf>, acessado em 14-08-2015.

RICHARD BROOKS, “O Direito do Ambiente nos EUA”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA, 1994.

ROBERT ALEXYS, *Teoria de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

RUI CHANCELLERE DE MACHETE, “A Condenação à prática de acto devido – Algumas questões”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 50, março/abril de 2005.

RUI MEDEIROS, “O Ambiente na Constituição”, in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, Ano XXXV, dezembro 1993.

SANDRA PEREIRA, “Ponte, Aves e Direito Comunitário: comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 14 de março de 1995” in *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, n.º 3, 1998.

SCOTT C. WHITNEY, “The Case for Creating a Special Environmental Court System”, *William & Mary Law Review*, Volume 14, 1973, disponível em <http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol14/iss3/2>, acessado em 14-05-2015.

SÉRVULO CORREIA, *Direito do Contencioso Administrativo*, I, Lisboa, Lex, 2005.

SIDNEY GUERRA, “Para a efetiva proteção do meio ambiente no plano internacional: a criação do tribunal internacional do meio ambiente”, *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI*, Fortaleza, 2010, disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3257.pdf>, acessado em 03-06-2015.

STEPHEN HOCKMAN QC, “The Case for an International Court for the Environment”, *Effectius Newsletter*, Issue 14, 2011, disponível em [http://effectius.com/yahoo\\_site\\_admin/assets/docs/InternationalCourtForTheEnvironment\\_StephenHockmanQC\\_Effectius\\_Newsletter14.21260322.pdf](http://effectius.com/yahoo_site_admin/assets/docs/InternationalCourtForTheEnvironment_StephenHockmanQC_Effectius_Newsletter14.21260322.pdf), acedido em 24-08-2015.

STUART A. BRUCE, “International Court of the Environment: the Road Ahead to Opening its Doors”, disponível em <http://opiniojuris.org/wp-content/.../How-ICE-works.docx>, acedido em 26-08-2015.

SUSAN M. HINDE, “The International Environmental Court: its broad jurisdiction as a possible fatal flaw”, *Hofstra Law Review*, Volume 32, disponível em [http://www.hofstra.edu/PDF/law\\_lawrev\\_hinde\\_vol32no2.pdf](http://www.hofstra.edu/PDF/law_lawrev_hinde_vol32no2.pdf), acedido em 24-08-2015.

TIAGO ANTUNES, “Da natureza jurídica da responsabilidade ambiental”, in *Actas do Colóquio – A responsabilidade civil ambiental*, FDUL, 2009, disponível em [http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp\\_ebook\\_responsabilidadecivilpordanoambiental\\_isbn2.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidadecivilpordanoambiental_isbn2.pdf), acedido em 01-07-2015.

TIM STEPHENS, “International Courts and environmental protection”, *Cambridge studies in international and comparative law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, disponível em <https://books.google.pt/books?id=VF5PDx5sRcwC&pg=PA57&lpg=PA57&dq=amedeo+postiglione+international+environment+court&source=bl&ots=ZgY69HUtnS&sig=ais9BE8v3pAvaKRXYTkQ4pQh9yY&hl=pt-PT&sa=X&ved=0CDOQ6AEwA2oVChMIv76p3t2KxgIVxLcUCh3NxgBv#v=onepage&q=amedeo%20postiglione%20international%20environment%20court&f=false>, acedido em 25-08-2015

VASCO PEREIRA DA SILVA, *Da protecção Jurídica Ambiental – os denominados embargos administrativos em matéria de ambiente*, Lisboa, AAFDL, 1997.

VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo como “Direito Constitucional Concretizado” ou “ainda por concretizar?”*, Coimbra, Almedina, 1999.

VITOR GOMES, “As sanções administrativas na fronteira das jurisdições. Aspectos jurisprudenciais”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, setembro/outubro de 2008.

VASCO PEREIRA DA SILVA, “O que deve conter uma Lei de Bases do Ambiente para o séc. XXI?”, in *A Revisão da Lei de Bases do Ambiente*, 2011, e-book disponível em [http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook\\_leidebases\\_completoisbn.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook_leidebases_completoisbn.pdf), acedido em 26-06-2015.

VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um contencioso administrativo dos particulares; esboço de uma teoria subjetivista do recurso direto de anulação*, Coimbra, Almedina, 1989.

VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito – Lições de Direito do Ambiente*, Coimbra, Almedina, 2002.

WLADIMIR BRITO, *Direito Internacional Público*, Coimbra, Coimbra Editora, 2.<sup>a</sup> Edição, 2014.

WLADIMIR BRITO, *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

WLADIMIR BRITO, *Lições de Direito Processual Administrativo*, Coimbra, Coimbra Editora, 2.<sup>a</sup> Edição, 2008.

WLADIMIR BRITO, “Organização e gestão dos tribunais”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 95, setembro/outubro de 2012.

WLADIMIR BRITO, *Teoria Geral do Processo*, Parte 1, Braga, Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho, 2012.

#### Websites:

<http://usun.state.gov/briefing/statements/215736.htm>, acedido em 19-08-2015.

<http://www.un.org/en/ga/sixth/68/TransHarm.shtml>, acedido em 19-08-2015.

[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-dk-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-dk-en.do?member=1), acedido em 14-08-2015.

<http://www.tribunalambiental.net/index.php/about>, acedido em 22-05-2015.

<http://faolex.fao.org/docs/pfd/cos78021.pdf>, acedido em 21-05-2015.

[http://www.tribunalambiental.net/manuales/informe\\_taa\\_2008\\_2014.pdf](http://www.tribunalambiental.net/manuales/informe_taa_2008_2014.pdf), acedido em 21-05-2015.

<http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/95381/112265/F-1706457711/PER95381.pdf>, acedido em 24-05-2015.

<http://www.justice.govt.nz/courts/environment-court>, acedido em 25-05-2015.

<http://www.courts.qld.gov.au/courts/planning-and-environment-court>, acedido em 25-05-2015.

[http://www.aihja.org/images/users/114/files/Congress\\_of\\_Cartagena\\_-\\_Report\\_of\\_Thailand\\_2013-THAILAND-EN.pdf](http://www.aihja.org/images/users/114/files/Congress_of_Cartagena_-_Report_of_Thailand_2013-THAILAND-EN.pdf), acedido em 14-08-2015.

[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-be-maximizeMS-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-be-maximizeMS-en.do?member=1), acedido em 14-08-2015.

<http://www.icecoalition.com>, acedido em 31-05-2015.

[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-de-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-de-en.do?member=1), acedido em 14-08-2015.

<http://www.domstol.se/funktioner/english/the-swedish-courts/district-court/land-and-environment-courts/>, acedido em 14-08-2015.

<http://faolex.fao.org/docs/pdf/bgd42277.pdf>, acedido em 14-08-2015.

[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-be-maximizeMS-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-be-maximizeMS-en.do?member=1), acedido em 14-08-2015.

<http://www.domstol.se/Funktioner/English/The-Swedish-courts/Court-of-appeal/>, acedido em 14-08-2015.

[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-se-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-se-en.do?member=1), acessado a 14-08-2015.

[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0002696&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0002696&contexto=bd&selTab=tab2), acessado a 13-08-2015.

<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-justica/documentos-oficiais/20140225-mj-prop-lei-cpta-etaf.aspx>, acessado em 29-07-2015.

[http://www.cstaf.pt/Pareceres/CSTAF.Parecer.Revis%C3%A3o%20ETAF\\_CPTA.pdf](http://www.cstaf.pt/Pareceres/CSTAF.Parecer.Revis%C3%A3o%20ETAF_CPTA.pdf), acessado em 29-07-2015.

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>, acessado em 25-06-2015.

<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=2&case=138>, acessado em 28-08-2015.

<http://www.pict-pecti.org/courts/ITLOS.html>, acessado em 22-08-2015.

<http://www.pict-pecti.org/courts/WTO.html>, acessado em 22-08-2015.

<http://www.ipsnoticias.net/portuguese/2007/09/mundo/ambiente-ressurge-ideia-de-um-tribunal-internacional-do-meio-ambiente/>, acessado em 24-08-2015.

<http://www.rio20-universites.org/idees.html>, acessado em 24-08-2015.

<http://www.independent.co.uk/environment/world-needs-an-international-court-on-the-environment-international-bar-association-says9749083.html>, acessado em 24-08-2015.

<http://www.telegraph.co.uk/news/earth/environment/climatechange/3530607/Lawyers-call-for-international-court-for-the-environment.html>, acessado em 24-08-2015.

<http://www.unep.org/delc/judgesprogramme/GlobalJudgesSymposium/tabid/106158/Default.aspx>, acessado em 05-06-2015.

<http://www.telegraph.co.uk/news/earth/environment/climatechange/3530607/Lawyers-call-for-international-court-for-the-environment.html>, acessado em 24-08-2015.

<http://www.policyinnovations.org/ideas/innovations/data/000240>, acessado em 28-08-2015.