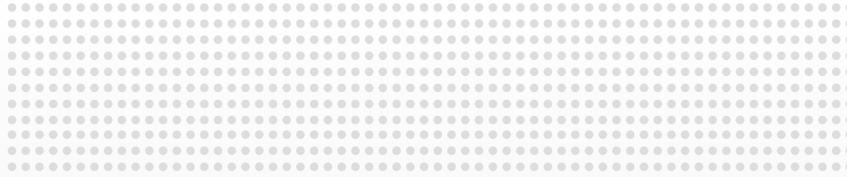


**Sofia Sá**

# **RESPONSABILIDADE AMBIENTAL**

**Operadores Públicos e Privados**



**VidaEconómica**

# ÍNDICE

Índice de Quadros.....	11
Índice de Figuras .....	13
Índice dos Anexos.....	15
Abreviaturas .....	17
Prefácio.....	19
Nota da autora.....	21

## **1. CAPÍTULO – OS ANTECEDENTES DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL**

1.1 Introdução .....	25
1.2 O Direito Internacional .....	27
1.3 O Direito da União Europeia.....	30
1.4 O Direito Nacional.....	38

## **2. CAPÍTULO – O REGIME JURÍDICO DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL**

2.1 Conteúdo e sistematização .....	47
2.2 A responsabilização do operador público e privado .....	53
2.3 A responsabilidade objectiva .....	63
2.3.1 Natureza .....	63
2.3.2 Sectores económicos e actividades abrangidas .....	65
2.4 A responsabilidade subjectiva .....	68
2.5 Exclusão da aplicação do regime da responsabilidade ambiental.....	74
2.6 Fiscalização e regime contra-ordenacional .....	79

### **3. CAPÍTULO – O DANO AMBIENTAL**

3.1 Noção de dano ambiental .....	87
3.2 A reparação dos danos ambientais – medidas e critérios.....	101
3.3 Ameaça iminente de dano ambiental .....	114
3.4 Pedido de intervenção .....	119
3.5 Actuação directa da autoridade competente.....	124
3.6 Prática de actos entre o operador e a autoridade competente .....	127
3.7 Os custos das acções de prevenção e reparação.....	128
3.8 Exclusão da obrigação de pagamento.....	135

### **4. CAPÍTULO – GARANTIAS FINANCEIRAS**

4.1 Natureza das garantias financeiras .....	141
4.2 Seguros .....	147
4.2.1 Actividade seguradora .....	147
4.2.2 Intervenientes .....	157
4.2.3 Cláusulas do contrato .....	157
4.2.4 Cláusulas gerais, especiais e particulares .....	159
4.2.5 Cláusulas de exclusão – absolutas e relativas .....	159
4.2.6 Dever de informação .....	162
4.2.7 Elementos essenciais no contrato .....	163
4.2.8 Prémio .....	166
4.2.9 Franquias.....	167
4.2.10 Sinistro .....	169
4.2.11 <i>Claims made</i> .....	172
4.2.12 Elementos da apólice .....	175
4.3 Garantias bancárias .....	177
4.3.1 Natureza .....	177
4.3.2 Elementos do contrato .....	182
4.3.3 Características do contrato de garantia bancária <i>versus</i> seguro .	185
4.4 Fundos próprios .....	186
4.5 Fundos ambientais .....	188
4.6 Modalidades de garantias financeiras – vantagens e desvantagens ....	189

### **5. CAPÍTULO – RELATÓRIO DA COMISSÃO EUROPEIA**

5.1 O processo de transposição .....	194
5.2 Aplicação e eficácia .....	196
5.3 Garantia financeira .....	197

<b>6. CAPÍTULO – ANÁLISE COMPARADA DOS DIPLOMAS</b>	
6.1 Os diplomas DRA e o RJRA .....	203
6.2 Componentes ambientais .....	205
6.3 Operador <i>versus</i> actividade ocupacional .....	208
6.4 O Regime da Responsabilidade Civil .....	208
6.5 Poluição de carácter difuso .....	209
6.6 Medidas de prevenção e reparação .....	210
6.7 Exclusão da obrigação de pagamento .....	211
6.8 Responsabilidade partilhada .....	213
6.9 Autoridade competente .....	214
6.10 Pedido de intervenção .....	215
6.11 Garantias financeiras .....	218
6.12 Danos transfronteiriços .....	219
6.13 Âmbito de transposição .....	219
6.14 Aplicação no tempo .....	219
6.15 Relatório nacional 2013 .....	220
6.16 Relatório da Comissão 2014 .....	221
6.17 Adaptação ao regime nacional.....	222
<b>7. CAPÍTULO – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>225</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>231</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>307</b>

# PREFÁCIO

No início do ano 2009, ao analisar com a Dr.<sup>a</sup> Sofia Sá novas linhas de investigação a desenvolver no CESUR – Centro de Sistemas Urbanos e Regionais, esta apontou a responsabilidade ambiental como uma das áreas que iriam ter uma importância crescente, por via da obrigatoriedade de uma série de actividades económicas terem de constituir uma garantia financeira com aquele fim.

Questionei-a sobre o que seria essa linha e muito especificamente sobre o regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais e como este poderia ser tratado na nossa Escola. Da sua explicação retive diversas palavras-chave como danos ambientais, magnitude dos danos, cálculo do risco, avaliação de alternativas, garantias financeiras, tudo matérias aliciantes e que se enquadram inteiramente num Centro que tem como áreas de investigação, entre outras, o Ambiente e a Análise sistémica.

Lancei então à Dr.<sup>a</sup> Sofia Sá o desafio de desenvolver esta área e de estabelecer as parcerias consideradas convenientes para criar uma rede de conhecimentos que integrasse empresas consultoras, banca, seguros e organismos do Estado. Ao longo destes quase três anos analisou-se a legislação nacional e internacional, consultou-se a bibliografia afim, promoveram-se diversos cursos de formação, proferiram-se palestras em associações empresariais e profissionais, e elaboraram-se diversos estudos para unidades industriais e turísticas, para cálculo do risco e definição das correspondentes garantias financeiras.

Durante este período mantiveram-se contactos com organismos oficiais nacionais, como o IGAOT e a APA, e com a DG Environment, a nível europeu, que se traduziram na sua participação nos cursos promovidos.

Atendendo à escassez de informação sobre esta matéria e em particular sobre a aplicação e consequências do regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais, decidi a Dr.<sup>a</sup> Sofia Sá, em boa hora, escrever um livro sobre esta matéria que, sem deixar de ser um livro de Direito, fosse orientado para os operadores, profissionais dos seguros e da banca, actuários e técnicos com actividade neste domínio.

Findo um ano de muito trabalho de escrita e reescrita que teve contribuições de diversos especialistas na análise de capítulos específicos à sua prática profissional e que permitiram desta forma valorizar o texto, foi ultimado este livro.

Pessoal e profissionalmente, felicito a autora pela sua obra que agora prefacio, pois que esta constitui mais um livro da autoria de investigadores deste Centro que se considera do maior interesse e importância para as comunidades técnica e científica.

João de Quinhones Levy  
Presidente da Direcção do CESUR

## NOTA DA AUTORA

A iniciativa de escrever um livro sobre Responsabilidade Ambiental justifica-se pela relevância do tema que constitui a espinha dorsal de todo o sistema jurídico-ambiental, com consequências significativas na actividade dos operadores e *stakeholders* envolvidos por este regime.

Esta obra resulta do acumular de experiências e de reflexões proporcionadas por acções desenvolvidas pelo CESUR – Centro de Sistemas Urbanos e Regionais, do Instituto Superior Técnico, que, mais uma vez, se afirmou numa área tão inovadora e multidisciplinar como esta.

Por considerar importante a disponibilização da informação a quem dela carece para aplicação prática, procurou-se corresponder com pragmatismo e objectividade possível, fugindo à hermenêutica ou dogmática jurídica à qual este regime é tentador.

Trata-se, por isso, de uma obra acessível e dirigida sobretudo aos operadores abrangidos por este regime jurídico. O recurso à apresentação visual dos temas desenvolvidos, por figuras e quadros a par da linguagem corrente, arriscando ferir a terminologia jurídica, foi a opção escolhida para alcançar este propósito.

A presente publicação foi avaliada por profissionais reconhecidos e especialistas em matérias como seguros, garantias bancárias, sociedades comerciais, procedimento administrativo, ambiente, entre outras. A todos os que se envolveram na apreciação prévia deste trabalho, aqui fica o meu profundo agradecimento:

Dr.<sup>a</sup> Isabel Andrade, Dr.<sup>a</sup> Maria Eduarda Ribeiro e Eng.<sup>a</sup> Sandra Nobre, Dr. António Sequeira Ribeiro, Dr. Augusto Ferreira do Amaral, Dr. João Macedo

Vitorino, Dr. João Martins Claro, Dr. Jorge Patrício Paul, Dr. José Mário Ferreira de Almeida, Mr. Hans Lopatta e Eng.º Luís Cordovil.

Um especial agradecimento ao Prof. Doutor João de Quinhones Levy pelo tempo que me concedeu e pelo seu envolvimento neste projecto.

Lisboa, 1 de Agosto de 2011

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Luís Cordovil', written in a cursive style.

# **CAPÍTULO 1**

## **OS ANTECEDENTES DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL**

## 1.1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade ambiental é uma problemática que tem sido recorrentemente suscitada ao longo do tempo, designadamente a necessidade de constituir um regime mais adaptado ao bem jurídico a tutelar: o Ambiente.

Os componentes ambientais naturais previstos na Lei de Bases do Ambiente, sendo por natureza insusceptíveis de apropriação individual, não constituem objecto de direitos privados, razão pela qual a teoria geral da responsabilidade civil que se esgota na regulação das relações entre privados, se manifesta insuficiente para cobrir este tipo de danos.

Em resposta à necessidade de um regime próprio, foi publicado o Decreto-Lei nº 147/2008, de 29 de Julho, que transpôs a Directiva 2004/35/CE, estabelecendo o regime jurídico da responsabilidade por danos ao ambiente. Embora fundado no modelo tradicional da responsabilidade civil, é, todavia, adaptado às especificidades do bem objecto de tutela, nomeadamente à sua dispersão, concausalidade, ao período de latência das causas e à inerente dificuldade técnica de provar que uma causa é apta a produzir o dano.

É instituído, a par do regime da responsabilidade administrativa pela prevenção e reparação dos danos ambientais, o regime da responsabilidade civil, através do qual o legislador nacional procurou dar resposta à questão da dupla dimensionalidade do bem ambiental que por via da lesão dos componentes ambientais sejam provocados danos à pessoa e/ou ao património.

Contudo, até se alcançar esta fase foi percorrido um intenso percurso, envolvidas várias entidades e criadas organizações de âmbito internacional, europeu e nacional, que acompanharam e intervieram na problemática do dano ambiental.

De forma a ilustrar esta evolução, o primeiro capítulo é dedicado aos antecedentes da responsabilidade ambiental, no qual se justifica a relevância do quadro internacional e europeu, iniciando-se a partir daqui os capítulos que respeitam ao regime jurídico da responsabilidade ambiental. No segundo capítulo, este regime jurídico é enquadrado no direito nacional e fundamentado à luz da Constituição da República Portuguesa e da Lei de Bases do Ambiente. Analisa-se o seu conteúdo e sistematização, as obrigações a que se encontram sujeitos os operadores abrangidos por via da responsabilidade objectiva e subjectiva, a sua fiscalização e regime contra-ordenacional.

O dano ambiental por constituir um dos pontos fundamentais deste regime é autonomizado no capítulo III, apresentando-se, entre outras matérias relacionadas, os custos das acções e a exclusão da obrigação de pagamento das medidas de prevenção e reparação adoptadas, no caso da ocorrência de dano e/ou da sua ameaça iminente.

Considerando a obrigatoriedade das garantias financeiras e a necessidade de informação dos operadores sobre a sua constituição, são desenvolvidas no quarto capítulo as modalidades legalmente admissíveis: a apólice de seguro, as garantias bancárias, a participação em fundos ambientais e a constituição de fundos próprios, sintetizando-se no final um quadro com as suas vantagens e desvantagens.

No quinto capítulo é resumidamente apresentado o relatório da Comissão Europeia que avalia a transposição e eficácia da Directiva na reparação e prevenção dos danos ambientais e as modalidades de garantia financeira implementadas ao nível dos vinte e sete Estados Membros.

É seguidamente efectuada a análise comparada da responsabilidade ambiental entre os regimes nacional e comunitário, realçando-se no sexto capítulo as opções do legislador nacional relativamente à margem de discricionariedade permitida pela Directiva no alcance dos objectivos preconizados. Apresenta-se, complementarmente um quadro com as disposições legais de ambos os diplomas, constituindo referência a Directiva na comparação com o diploma nacional.

O sétimo capítulo é dedicado à relevância e aplicação deste regime, nele se arriscando observações sobre o desenvolvimento futuro desta matéria a título de considerações finais.

## 1.2 O DIREITO INTERNACIONAL

O direito internacional e o direito da União Europeia são as fontes por excelência do direito do ambiente, sendo decisivamente responsáveis pelo direito nacional do ambiente. Na verdade, as grandes linhas de orientação foram definidas no plano internacional, daqui resultando as bases de desenvolvimento do quadro da política da União Europeia.

Actualmente, grande parte da legislação nacional resultou da adopção de vários actos legislativos da União Europeia, em especial de directivas europeias, que têm constituído a forma mais recorrente de legislar, em matéria de ambiente. Efectivamente, matérias tão fundamentais como a prevenção e controlo integrados da poluição, avaliação de impacte ambiental, regime jurídico da gestão de resíduos ou gestão da água, emissões atmosféricas, protecção, conservação das espécies e habitats, entre outras de igual relevo, integram o ordenamento jurídico nacional, vinculando os sujeitos públicos e privados, por efeito da transposição das directivas da União Europeia.

A citação de que "O ambiente não conhece fronteiras"<sup>1</sup> traduz bem a sua natureza transnacional, o que requer uma conjugação concertada de esforços entre os Estados e as organizações internacionais, de forma a evitar e a prevenir os efeitos perniciosos da poluição.

É neste quadro que o direito internacional surge como resposta adequada ao fenómeno da ausência de fronteiras de poluição, configurando-se determinante o recurso ao princípio da cooperação entre os Estados como a mais eficaz protecção do ambiente a nível supranacional.

O recurso ao princípio da acção mais adequada aos objectivos a alcançar implica que a execução das medidas tenham em consideração a eficácia alcançada. É com a colaboração global dos vários Estados e organizações internacionais que se atinge o nível mais adequado da acção à escala internacional.

Eventos como a poluição transfronteiriça, o esgotamento e a degradação dos recursos naturais resultantes da sua exploração e aproveitamento são questões que geram inevitáveis conflitos, mais facilmente evitados ou dirimidos a nível supranacional. Naturalmente que para estes casos é insuficiente, por se manifestar ineficaz, apenas o direito interno de cada país.

---

1 - *Nicholas Moussis*, autor de várias obras e artigos, designadamente sobre política do ambiente na Comunidade Europeia.

Foi esta consciência colectiva que determinou a realização da Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, em Junho de 1972, sobre o Ambiente Humano, na qual se proclamou a cooperação internacional como uma necessidade premente das Nações e Organizações Internacionais. A cooperação internacional viria a configurar-se o meio adequado face a um conjunto crescente de problemas ambientais, que, pela sua expressão global, afectam o domínio internacional comum.

Desta conferência internacional resultou a Declaração de Estocolmo, na qual se consagraram vários princípios, nomeadamente o princípio 21, que apela à combinação de direitos e deveres, designadamente o direito soberano que os Estados têm de explorar os seus próprios recursos, de acordo com as suas próprias políticas de ambiente e desenvolvimento.

Assume também particular relevância o princípio 22, relativo à responsabilidade dos Estados pela poluição e outros prejuízos ambientais, causados pelo desenvolvimento das actividades susceptíveis de causarem danos para além do limite da jurisdição nacional.

O recurso à instrumentalização da ciência e tecnologia ao serviço do controlo dos riscos e das soluções ambientais, consignado nos princípios 18 e 20 da Declaração, viria igualmente a revelar-se determinantes para alcançar os objectivos para a protecção do ambiente. De facto, o ritmo legislativo reflecte a evolução das tecnologias que lhes estão associadas ao permitir ser fixadas nas normas, valores limite de emissão mais reduzidos, como por exemplo ao nível das descargas de água ou emissão de poluentes atmosféricos, sinal de que as tecnologias existentes no momento possibilitam alcançar tal resultado.

Foi também neste contexto global que nasceram os princípios 1 e 2 relativos à convicção comum de proteger e melhorar o ambiente para as gerações actuais e futuras, concretizando o princípio do desenvolvimento sustentável, o impulsor responsável por toda a construção legislativa ambiental dos nossos tempos.

O conceito "desenvolvimento sustentável" nasceu em 1987 no Relatório da Comissão Mundial do Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, conhecido por Relatório Brundtland: "O Nosso Futuro Comum".

Este Relatório foi realizado por uma Comissão encarregue pela ONU, então presidida pela primeira-ministra da Noruega – Sr<sup>a</sup> Harlem Brudtland –, que rela-

cionou o problema da protecção do ambiente com o do desenvolvimento, definindo-o como aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras, de satisfazerem as suas próprias necessidades. Atribui-se, assim, ao conceito *desenvolvimento* uma natureza tridimensional que integra as vertentes, económica, social e ambiental e o conceito *sustentável* a ideia de projecção a longo prazo.

Mais tarde, em 1992, foi realizada a Conferência do Rio sobre “Ambiente e Desenvolvimento” que reuniu representantes de 172 Estados. Foram adoptados cinco instrumentos, evidenciando-se aqui dois: a Convenção sobre as Alterações Climáticas, que representa uma das mais emblemáticas convenções internacionais, e a Convenção sobre a Diversidade Biológica.

Foi ainda subscrita a Declaração do Rio com 27 princípios que confirmavam parte dos princípios enunciados em Estocolmo, tendo sido introduzidas algumas regras de direito consuetudinário. Nesta Declaração, destaca-se com relevância o princípio da precaução, que, embora nascido em 1987, na Segunda Conferência Ministerial do Mar do Norte<sup>2</sup>, encontra expressão no princípio 15 da Declaração do Rio. Este princípio faz recair sobre o potencial operador o ónus da prova da inocuidade de uma actividade, considerada perigosa para o ambiente<sup>3</sup>. Responsabiliza o operador a favor do ambiente, obrigando-o a implementar medidas adequadas à sua não verificação, caso se suspeite sobre a possibilidade da sua ocorrência. Por consequência, a acção para eliminar possíveis impactes danosos no ambiente deverá ser tomada, antes de um nexo causal ter sido estabelecido com uma evidência científica absoluta.

A distinção entre os princípios da precaução e da prevenção reside na comprovação do risco/perigo. Assim, a prevenção requer que os perigos comprovados sejam eliminados, a precaução, não havendo certeza absoluta, deverá eliminar-se à partida a possibilidade da sua verificação.

O princípio do poluidor pagador<sup>4</sup>, que integra o conceito de responsabilidade ambiental, é outro dos princípios nascido em contexto internacional, tendo sido evocado pela primeira vez na OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico –, constituída em 1961, da qual fazem parte 33 países, entre os quais Portugal, que foi membro fundador.

---

2 - Sobre a poluição marítima.

3 - V. Amado Gomes, Carla em “Textos dispersos de Direito do Ambiente – Dar o duvidoso pelo (in) certo? Reflexões sobre o princípio da Precaução” – aafdl, 2005.

4 - V. Sousa Aragão, Maria Alexandra, em “O Princípio do Poluidor Pagador”, Coimbra Editora, 1997.

Foram igualmente adoptados no seio internacional os princípios da informação, da participação e da responsabilidade ecológica. Salienta-se, neste contexto, a Convenção de Aarhus<sup>5</sup> ao reconhecer o direito de acesso à informação, à participação do público na tomada de decisões e ao acesso à justiça no domínio do ambiente, o que perspectivava uma nova etapa na história da União Europeia.

Apesar de o direito internacional ser na sua maioria constituído por *soft law* e como tal desprovido de vinculatividade, é com efeito através de recomendações, de agendas, de programas de acção, de directrizes e outros instrumentos de natureza similar que reside a origem do direito do ambiente, enquanto fonte da construção legislativa actual.

Embora se reconheça a relevância do direito internacional público<sup>6</sup> na origem do direito do ambiente, especialmente no que respeita à poluição transfronteiriça, é no direito internacional privado<sup>7</sup> do ambiente que as questões da responsabilidade civil por danos ambientais, entre pessoas jurídico-privadas suscitam conflitos de competência entre ordens jurídicas diferentes.

## 1.3 O DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

O direito da União Europeia desempenhou e continua a desempenhar um papel determinante no sistema jurídico nacional, sendo responsável pela proliferação de legislação e aceleração do direito do ambiente em Portugal, vinculando as entidades públicas e privadas.

Este efeito acelerador na ordem jurídica nacional, alcançado pela política comunitária do ambiente, deve-se ao relativo distanciamento das instituições comunitárias, face aos mais variados grupos de pressão. Na verdade, se esta política fosse desenvolvida individualmente por cada Estado, suscitaria as maiores oposições

---

5 - O Estado Português ratificou esta Convenção através da Resolução da Assembleia da República nº 11/2003, de 25 de Fevereiro de 2003.

6 - Direito internacional público regula as relações entre os Estados e as Organizações Internacionais.

7 - Direito Internacional Privado regula as relações entre privados, através do direito constituído por normas de conflitos que remete para os diferentes ordenamentos jurídicos.

internas e conduziria ao provável insucesso no processo legislativo, perdendo-se a eficácia sobre a harmonização das políticas da União <sup>8</sup>.

Actualmente, a esmagadora maioria dos diplomas legais a nível nacional relativos ao ambiente resultam, fundamentalmente, da transposição de directivas comunitárias. O direito da União Europeia constitui, assim, um forte impulsor, sendo fonte por excelência do direito nacional, na medida em que as suas normas e princípios orientadores integram a ordem jurídica interna.

Também se justifica uma política comum de protecção do ambiente, na medida em que a iniciativa unilateral levada a cabo por cada Estado estaria necessariamente condenada ao fracasso, dada a supranacionalidade do ambiente e as características próprias da poluição.

O direito do ambiente da União Europeia apresenta-se, deste modo, como a solução eficaz, para alcançar globalmente os objectivos de preservação, protecção e melhoria da qualidade do ambiente. Tem surgido por via de recomendações, pareceres, decisões e regulamentos<sup>9</sup>, na sua maioria directivas, cujo carácter normativo incompleto, justifica a sua transposição e adaptação ao ordenamento jurídico interno<sup>10</sup>. O Estado Membro está assim vinculado ao resultado a alcançar pela directiva, tendo o poder de escolher a forma e os meios para cumprir os objectivos preconizados<sup>11</sup>.

---

8 - V. Aragão, Maria Alexandra de Sousa, em "Direito Comunitário do Ambiente", Cadernos CEDOUA, Almedina 2002.

9 - V. Tratado da União Europeia, de acordo com o Tratado de Lisboa: Capítulo 2, Secção 1, "Os actos jurídicos da União" – Art. 288º:

1º Parágrafo "Para exercerem as competências da União, as instituições adoptam regulamentos, directivas, decisões, recomendações e pareceres".

10 - São fixados prazos habitualmente alargados para a transposição das directivas.

11 - V. art. 288º do Tratado da União Europeia de acordo com o Tratado de Lisboa:

3º Parágrafo "A directiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios".

As directivas gozam de *efeito directo* que consubstancia um efeito sancionatório contra o Estado, nos casos de falta de transposição, transposição incompleta ou ainda deficiente transposição pelas leis nacionais. Tal significa que o Estado transgressor que não transpôs a directiva ou que a transpôs incorrectamente está sujeito a queixa a efectuar junto das instâncias europeias, na medida em que privam os particulares da salvaguarda dos seus direitos, impedindo a possibilidade de invocar o direito subjectivo que a directiva lhes confere.

A Conferência de Estocolmo, na qual a Comunidade Europeia esteve presente, é também reconhecida como um marco histórico ao nível do direito do ambiente da União Europeia. Passados três meses, foi realizada a Cimeira de Paris, com os chefes de Estado e de governo dos Estados Membros, da qual resultou uma declaração pública expressando a preocupação com o ambiente. Na sua sequência, foi elaborado um programa de acção em matéria de ambiente, que viria a constituir o começo da política comunitária do ambiente.

A comunicação sobre o Programa de Acção das Comunidades Europeias em Matéria de Ambiente foi elaborada pela Comissão e apresentada ao Conselho em 24 de Março de 1972. Aprovado através de Declaração em 1973, constituiu o primeiro de uma série de seis Programas de Acção em Matéria de Ambiente<sup>12</sup>.

No final da década de 50, quando as Comunidades Europeias foram criadas, não lhes foram logo atribuídas competências em matéria ambiental. Tal não obstou a que, 10 anos mais tarde, se viessem a adoptar algumas directivas, não apenas sobre a realização do mercado comum, mas, também, sobre a protecção do ambiente. Assim, embora o direito do ambiente não tenha sido inicialmente criado pelas instituições comunitárias, o que teve até escasso apoio nos Tratados, é actualmente nas normas contidas nos Tratados que encontramos os desígnios de uma política comum, expressa em princípios<sup>13</sup> nos quais assenta o acervo legislativo da União Europeia.

---

12 - O segundo Programa de Acção foi aprovado em 1977, o terceiro em 1983, o quarto em 1987 e o quinto em 1993, tendo sido adoptados sob a forma de Resolução. O sexto Programa de Acção foi aprovado em 2000, por Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho para vigorar até 2010: "Ambiente 2010: O nosso futuro, a nossa escolha".

Os Programas de Acção constituem importantes documentos de orientação global, que estabelecem grandes linhas de orientação da política da União Europeia e vigoram durante um período relativamente alargado de tempo, contudo, não são juridicamente vinculativos.

13 - Princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador. V. art. 191º do Tratado da União Europeia de acordo com o Tratado de Lisboa.

As alterações, entretanto introduzidas nos Tratados, foram conferindo ao ambiente uma importância crescente; desde logo com a revisão do Tratado de Roma, em 1986, através do Acto Único Europeu, que atribuiu pela primeira vez competências em matéria de ambiente à Comunidade em reconhecimento da natureza transnacional dos fenómenos de degradação do ambiente.

Mais tarde, na redacção de 1992, através do Tratado de Maastricht, relativamente a 1986 acrescentou-se o princípio da precaução e o princípio da reparação na fonte, designado como “princípio da correcção, prioritariamente na fonte”.

Seguiram-se as alterações introduzidas em 1997 pelo Tratado de Amsterdão com escasso significado, na medida em que consistiram na renumeração sequencial dos artigos 130º R, S, T, respectivamente, para os números 174º, 175º e 176º. Mais tarde, assistiu-se a nova renumeração introduzida pelo Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009, correspondendo actualmente aos artigos 191º, 192º e 193º, respectivamente, conforme Quadro 1.

Tratado de Roma <sup>14</sup>	1957	Tratado constitutivo da CEE e Euratom
Acto Único Europeu	1986	Introdução de matéria de ambiente
Tratado de Maastricht <sup>15</sup>	1992	Introdução do princípio da precaução e do princípio da reparação na fonte
Tratado de Amsterdão	1997	Renumeração (174º, 175º e 176º)
Tratado de Lisboa	2007	Renumeração (191º, 192º e 193º)

### Quadro 1 – Tratados que introduziram alterações em matéria de ambiente

A política da União no domínio do ambiente encontra-se hoje prevista no Título XIX do Tratado de Lisboa, em três artigos, que se encontram subdivididos em vários números e parágrafos. O artigo 191º contém, essencialmente, disposições de natureza substantiva, designadamente os objectivos da política do ambiente. No nº 1 encontram-se expressos os princípios gerais, no nº 2 os pressupostos e

14 - Tratado de Roma é constitutivo de dois Tratados: Tratado constitutivo da Comunidade Económica Europeia (CEE) e o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom). Foram assinados em 25 de Março de 1957, em Roma, e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1958.

15 - Tratado que institui a União Europeia.

nos nº 3 e nº 4 a cooperação Internacional da União e dos Estados Membros. O artigo 192º contém essencialmente disposições de natureza processual, descrevendo nos seus primeiros números os processos deliberativos possíveis a utilizar, consoante a natureza das medidas de protecção do ambiente a adoptar. No nº 4 estabelece-se a regra do financiamento nacional e da execução da política do ambiente e no nº 5 volta a estabelecer regras relativas ao conteúdo das medidas de protecção do ambiente, nomeadamente, a possibilidade de serem estabelecidas derrogações ao regime adoptado ou apoios financeiros aos Estados. Finalmente, o artigo 193º estabelece uma cláusula de "Opting Out" que permite ao Estado Membro criar ou manter no seu território medidas nacionais de protecção ambiental mais reforçadas do que as da própria União.

A prevenção de danos ambientais ganha uma importância fulcral no regime jurídico da responsabilidade ambiental, alcançando uma posição cimeira relativamente ao princípio do poluidor-pagador por lhe ser prévia. Está presente o objectivo de prevenir uma ameaça sobre a ocorrência de danos ambientais, obedecendo à lógica de mais vale prevenir do que remediar. Economicamente é mais dispendioso remediar do que prevenir, na medida em que o custo das medidas necessárias a evitar a ocorrência do dano é geralmente inferior ao custo das medidas necessárias à sua reparação.

A redacção do nº 2 do artigo 191º do Tratado de Lisboa reflecte a sequência da ordem dos princípios fundamentais, de como devem ser empregues: *"A política da União no domínio do Ambiente terá por objectivo atingir um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. Basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção prioritariamente na fonte dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador."*

# RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

Operadores Públicos e Privados

Visite-nos em  
[livraria.vidaeconomica.pt](http://livraria.vidaeconomica.pt)

[www.vidaeconomica.pt](http://www.vidaeconomica.pt)

ISBN: 978-972-788-430-8

