



• C •

**FDUC** FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**Ana Luisa Silva Lança Guerreiro Lameira**

**"MEDIDAS CAUTELARES NO ÂMBITO DO PROCESSO  
CONTRAORDENACIONAL AMBIENTAL"**

---

PRECAUTIONARY MEASURES FOR THE ENVIRONMENTAL  
CONTRA ORDINATION PROCESS

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo  
de Estudos em Direito (conducente ao grau de  
Mestre) na Área de Ciências Jurídico-Forenses

Orientador: **José Eduardo de Oliveira Figueiredo Dias**

COIMBRA | 2017

*"Antes ser um homem da sociedade, sou-o da natureza."*

*Marquês de Sade*

**AGRADECIMENTOS:**

As minhas primeiras palavras vão para o Ilustre Professor Doutor José Eduardo de Oliveira Figueiredo Dias por me honrar com a sua orientação, pelo apoio no solucionar de dúvidas durante a elaboração desta dissertação. Obrigada pelas sugestões, comentários e atenção dispensados!

À minha família pelo apoio incondicional, entusiasmo e motivação que sempre me deram em todos os momentos da minha vida.

Aos Meus Amigos (as) e Colegas pelo companheirismo e todo o apoio transmitido, fatores muito importantes, que me permitiram que cada dia fosse encarado com particular motivação. Obrigada pela vossa amizade!

Por fim, uma palavra de agradecimento à Inspeção-Geral da Agricultura do Mar do Ambiente e do Ordenamento do Território, onde desempenhei funções ao abrigo do PEPAC - 2016, por me ter permitido desenvolver uma experiência prática em contexto real de trabalho e facultado os dados necessários à realização do presente trabalho.

## RESUMO:

A presente dissertação versa sobre a tutela do ambiente no âmbito da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais. Pretende-se fundamentalmente encontrar resposta para o facto de o modelo sancionatório encontrado pelo legislador através da LQCOA<sup>1</sup>, por via do qual, visa tutelar e acautelar o direito do ambiente e os bens jurídicos ambientais, se mostrar insuficiente na perspetiva preventiva e precaucional.

Para tanto, procura-se conceber os moldes em que um regime sancionatório ambiental meramente vocacionado para a proteção do ambiente e bens jurídicos ambientais deveria estar previsto no nosso ordenamento jurídico, no sentido de acentuar a necessidade de encontrar um mecanismo jurídico-processual alternativo ao modelo típico vigente.

Destarte, após uma breve caracterização geral do regime sancionatório no domínio ambiental em Portugal, seguida do estudo dos dois princípios marcadamente profiláticos — prevenção e precaução —, que constituem os pilares do Direito do Ambiente será dissecada a estrutura tipo do modelo contraordenacional implementado no nosso país e iluminada a necessidade de criação de um regime contraordenacional adequado a uma realidade própria, como é a do direito do ambiente.

Prosseguiremos com o estudo atinente à aplicação dos princípios da precaução e da prevenção no âmbito da tutela jurisdicional do ambiente, produzindo-se uma reflexão especial sobre o *clima de suspeição* que paira sobre o primeiro, a fim de descredibilizar algumas ideias que envolvem esse receio e demonstrar que o mesmo reflete uma conceção pós-moderna e pragmática da gestão de riscos, e que, como tal, tem um contributo fundamental num modelo de desenvolvimento sustentável.

Destaca-se a relevância da utilização de medidas cautelares, em prol da urgência na salvaguarda de valores, como *o ambiente* ou *a saúde*.

Finaliza-se com um capítulo dedicado ao protagonismo da IGAMAOT na aplicação da LQCOA, no âmbito do qual será apreciado o contributo das ações inspetivas na prevenção ambiental, que encerra com uma sinopse das medidas cautelares ordenadas nos últimos três anos.

**Palavras-chave:** *Direito do ambiente — Regime sancionatório — Princípios profiláticos — Medidas cautelares — Contraordenações ambientais.*

---

<sup>1</sup> Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto.

## ABSTRACT

The present dissertation discusses about the management of the environment within the Framework-Law on Environmental Misconduct. It, fundamentally, seeks to find a response to the fact that the sanctioning model found by the legislator through the LQCOA<sup>2</sup>, which aims to implement and protect environmental law and environmental legal assets, is insufficient in the preventive and precautionary perspective.

In order to do so, it's necessary to conceive ways in which an environmental sanctioning system merely geared to the protection of the environment and environmental legal goods should be accounted by the legal system, emphasizing the need to find an alternative legal-procedural mechanism to the current model.

Thus, after a brief general characterization of the sanctioning regime in the environmental domain in Portugal, followed by the study of the two prophylactic principles - prevention and precaution -, which constitute the pillars of Environmental Law, it will be dissected the standard structure of the counter-national model implemented in our country and enhance the need to create a infraction-regulatory regime appropriate to a reality of its own, such as environmental law.

This work will continue with the study on the application of precautionary and preventive principles in the context of the judicial protection of the environment, with a special reflection on the climate of suspicion that hangs over the first, in order to discredit some ideas that involve this fear and demonstrate that it reflects a postmodern and pragmatic conception of risk management, and as such, has a key contribution to a sustainable development model.

The importance of the use of precautionary measures is highlighted, in favor of the urgency of safeguarding values, like the environment or health.

The final chapter is dedicated to the role of General-Inspection of Agriculture, Sea, Environment and Spatial Planning (IGAMAOT) in the application of LQCOA, in which the contribution of the preventive actions in environmental prevention will be evaluated, ending with a synopsis of precautionary measures ordered in the last three years.

**Keywords:** *Environmental law — Sanctioning regime — Prophylactic principles, Precautionary measures — Environmental Infraction Proceeding*

---

<sup>2</sup> Law n. ° 50/2006, of 29th of August.

## ÍNDICE

<i>Agradecimentos</i> .....	3
<i>Resumo</i> .....	4
<i>Abstract</i> .....	5
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>1.1.</b> Justificação da escolha do tema e sua pertinência .....	8
<b>1.2.</b> Estrutura do trabalho .....	8
<b>1.3.</b> <i>Abreviaturas e siglas</i> .....	10
<b>2. A TUTELA DO AMBIENTE NA LEI - QUADRO DAS CONTRAORDENAÇÕES AMBIENTAIS</b> .....	12
<b>2.1.</b> Caracterização geral do regime sancionatório ambiental, em Portugal .....	12
<b>2.2.</b> Os princípios marcadamente profiláticos do Direito do Ambiente .....	16
<b>2.3.</b> A estrutura tipo do modelo contraordenacional – uma revisão necessária .....	20
<b>2.4.</b> A preferência por um regime sancionatório <i>sui generis</i> , no domínio ambiental .....	24
<b>3. A RELEVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO NA TUTELA JURISDICIONAL DO AMBIENTE</b> .....	27
<b>3.1.</b> O princípio da precaução descredibilizado por <i>mitos</i> – <i>Uma visão errónea</i> .....	27
<b>3.2.</b> Os pressupostos de aplicação da tutela jurisdicional preventiva do meio ambiente .....	29
<b>3.3.</b> A relevância das medidas cautelares no domínio ambiental .....	32
<b>4. O PAPEL DA IGAMAOT NA TUTELA SANCIONATÓRIA DO AMBIENTE</b> .....	38
<b>4.1</b> O Protagonismo da IGAMAOT na Lei-Quadro das Contraordenações ambientais e as suas diversas competências .....	38

<b>4.2</b> O contributo das Ações Insetivas promovidas pela IGAMAOT na prevenção ambiental .....	39
<b>4.3</b> Sinopse das medidas cautelares determinadas pela IGAMAOT, nos últimos três anos.....	47
<b>CONCLUSÕES</b> .....	48
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	54
<b>JURISPRUDÊNCIA</b> .....	56

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1 Justificação da escolha do tema e sua pertinência**

A escolha do tema prende-se com a necessidade de dotar a Administração de meios capazes de assegurar com eficácia a proteção do direito do ambiente. Para tanto, impõe-se a necessidade de implementação de medidas que permitam prevenir, na prática, os danos causados ao meio ambiente; situação que, parece não ter ficado devidamente salvaguarda pela LQCOA, atento o modelo sancionatório escolhido pelo legislador para efetivar tal pretensão.

Tendo em conta que a Constituição da República Portuguesa não determina que as contraordenações devam ser punidas a título principal com coima, afigura-se viável a revisão da estrutura tipo do modelo contraordenacional em vigor, de molde a criar um modelo que permita sancionar as infrações ambientais com recurso a um conjunto de sanções principais abrangentes e diversificadas, capazes de cumprir de *per se* quer as necessidades de prevenção geral e especial negativas, quer os desígnios preventivos que subjazem ao direito do ambiente, deixando assim, atuar as *sanções acessórias* ao nível da atual sanção principal -, i.e., abandona-se o modelo típico que impõe a aplicação das sanções acessórias como complemento de uma sanção principal de natureza pecuniária.

Ou, em alternativa, um modelo sancionatório assente na designada *sanção administrativa geral*, através do qual serão previstos os comportamentos ilícitos subsumíveis em tais sanções e um conjunto de sanções principais (pecuniárias e não pecuniárias) para tutela dos bens jurídicos ambientais.

### **1.2 Estrutura do trabalho**

A estrutura da dissertação foi delineada em quatro capítulos, dinumerados pelos seguintes pontos:



O **Capítulo 1** compreende a “*Introdução*” que inclui uma nota sobre a “*Justificação da escolha do tema e sua pertinência*”, indica a respetiva “*Estrutura da dissertação*”, e as “*Abreviaturas e siglas*” usadas ao longo da explanação.

O **Capítulo 2** sob a designação “*A Tutela do Ambiente na Lei - Quadro das Contra-ordenações Ambientais*” tece uma reflexão geral sobre o regime sancionatório ambiental, em Portugal, seguida de uma ligeira abordagem dos princípios marcadamente profiláticos do Direito do Ambiente. Pondera sobre a atual estrutura tipo do modelo contraordenacional alvitando a sua substituição por um regime sancionatório *sui generis*, no domínio ambiental.

O **Capítulo 3** faz uma abordagem sobre a relevância dos princípios da precaução e da prevenção no âmbito da tutela jurisdicional do ambiente, sublinhando a descridibilização que paira sobre o princípio da precaução. Enuncia os pressupostos de aplicação da tutela jurisdicional preventiva do meio ambiente e, invoca a relevância das medidas cautelares no domínio ambiental.

O **Capítulo 4** foi reservado *ao papel da IGAMAOT na tutela sancionatória do ambiente*. Para tanto, considerou-se o protagonismo da referida Inspeção-geral na Lei-Quadro das Contraordenações ambientais em face da sua missão e das diversas atribuições que lhe estão conferidas. Neste âmbito, concedeu-se destaque ao contributo das ações inspetivas promovidas por esta entidade inspetiva na prevenção ambiental.

Todavia, ficou por patentear a “*sinopse das medidas cautelares determinadas pela IGAMAOT, nos últimos três anos*”, devido à falta de informação sobre esta matéria nos relatórios de atividades anuais, publicados pela IGAMAOT no Site Oficial da entidade, consequência de ainda não se encontrar implementado o Cadastro Nacional de infratores ambientais.

No texto as obras são citadas em nota de rodapé, por referência ao nome do autor, título, editora, local de edição, data da obra e página.

A jurisprudência é citada pelo tribunal, data do acórdão e número do processo, sendo que todos os acórdãos referidos podem ser consultados em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

### 1.3 Abreviaturas e Siglas

Ac.	Acórdão
Art.º	Artigo
CEDOUA	Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente
CPC	Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de Junho, retificação n.º 36/2013, de 12/08 e pela Lei n.º 122/2015, de 01/09.
CPP	Código do Processo Penal, aprovado pelo DL n.º 78/87, de 17/02
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pelas Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, com a Retificação n.º 17/2002, de 06/04, Lei n.º 4-A/2003, de 19/02, Lei n.º 59/2008, de 11/09, Lei n.º 63/2011, de 14/12 e pelo DL n.º 214-G/2015, de 02/10.
CRP	Constituição da República Portuguesa
IGAMAOT	Inspeção-geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
LBA	Bases da Política do Ambiente, definida pela Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, que revogou a Lei n.º 11/87, de 7 de abril, alterada pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro.
LQCOA/LQCA	Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, aprovada pela Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, alterada e republicada pelas Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto e pela Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto e pelo DL n.º 42-A/2016, de 12/08.
ONGA	Organizações não-governamentais do Ambiente (Lei n.º 35/98,

	de 18/07).
PCIP	Prevenção e Controlo Integrados da Poluição
PEPAC	Programa Estágios Profissionais na Administração Central
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (Registo, Avaliação, Autorização e Restrição de Químicos) - (Regulamento (CE) n.º 1907/2006).
RGCO	Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo DL n.º 433/82, de 27 de outubro, alterado pela Declaração de 06/01, DL n.º 356/89, de 17/10, Declaração de 31/10 1989, DL n.º 244/95, de 14/09), DL n.º 323/2001, de 17/12 e Lei n.º 109/2001, de 24/12.
RJGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio
RPDC	Revista Portuguesa de Direito do Consumo
RPRDE	Regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais, estabelecido pelo DL n.º 147/2008 de 29 de Julho, alterado pelo DL n.º 245/2009, de 22/09, DL n.º 29-A/2011, de 01/03, alterado, DL n.º 60/2012, de 14/03, e do DL n.º 13/2016, de 09/03.
SEVESO	Diretiva relativa à prevenção de riscos de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas.
SMMP	Sindicato dos Magistrados do Ministério Público
TRL	Tribunal da Relação de Lisboa

**Nota:** Na falta da indicação do diploma legal a que nos referimos, a remissão será feita para o diploma mencionado no respetivo período textual.

## **2. A TUTELA DO AMBIENTE NA LEI - QUADRO DAS CONTRAORDENAÇÕES AMBIENTAIS**

### ***2.1 Caracterização geral do regime sancionatório ambiental, em Portugal***

Foi com a aprovação da LQCOA<sup>3</sup>, cujo fundamento se encontra na LBA<sup>4</sup>, que debutou no ordenamento jurídico ambiental um regime específico norteado para as contraordenações ambientais, até aqui regidas somente por recurso ao RGCO<sup>5</sup>. Impunha-se a necessidade de unificar as múltiplas disposições vertidas por dispersos diplomas, que em nada facilitam a sua aplicação.

Trata-se de uma lei de enquadramento, que estabelece um regime contraordenacional de carácter ambiental, em face das especificidades próprias de um direito do ambiente modelado por princípios específicos e com soluções direcionadas para a prossecução de fins ambientais (cf. artigos 2.º e 3.º da LBA revogada). Instrumento regulador da tramitação específica dos processos contraordenacionais ambientais, que à semelhança do RGCO, se apresenta também como regime geral nesta área do direito, não obstante as alterações que o legislador considerou pertinentes introduzir neste âmbito, entre as quais, se sublinham pela sua relevância, aquelas que NUNO SALAZAR CASANOVA e CLÁUDIO MONTEIRO<sup>6</sup> enunciam na conclusão ao comentário que teceram à LQCOA, com especial destaque para os ditames que visam desencorajar o arguido a valer-se dos seus direitos de defesa junto dos tribunais e a cumulação da incriminação penal com a contraordenacional.

Outra novidade, que o aludido diploma veio trazer com especial ênfase, foi a derrogação do princípio tradicional consignado na legislação portuguesa, a *reformativo in*

---

<sup>3</sup> Cf., a Lei n.º 50/2006 de 29 de Agosto teve origem na Proposta de Lei 20/X, do XVII Governo Constitucional [cf. o art.º 197.º, n.º 1, d) da CRP], e foi aprovada pela Assembleia da República no uso da sua competência exclusiva de reserva [cf. art.º 165.º, n.º 1, d) da CRP].

<sup>4</sup> Cf., o artigo 47.º da Lei n.º 11/87, de 7 de abril, hoje revogada pela Lei n.º 19/2014, de 14 de abril.

<sup>5</sup> Cf., o ponto 3 da exposição de motivos da proposta de lei 20/X, do XVII Governo Constitucional. [Em linha]. [Acesso em: 17.10.2016]. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=20921>>.

<sup>6</sup> Cf. “*Comentário à Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais*”, *Actualidad Jurídica Uribe Menendez* / 16 – 2007, pp. 72 e ss. [Em linha]. [Acesso em 2016.10.19]. Disponível em: <<http://www.uria.com/documentos/publicaciones/1740/documento/art04.pdf?id=2137>>

*pejus*<sup>7</sup>; solução esta, que LOURENÇO NOGUEIRO vislumbra de duvidosa constitucionalidade, na medida em que, quando aplicada ao arguido, pode constituir uma restrição subliminar do direito de impugnação<sup>8</sup>. Na verdade, trata-se de um princípio incorporado no direito penal português (cf. art.º 409.º do CPP), desde longa data, que a LQCOA procurou afastar, de molde a permitir que a decisão recorrida em matéria ambiental possa ser agravada em sede de recurso, o que veio reduzir significativamente o número de impugnações e recursos sobretudo no que toca a infrações leves, com fundamento no receio de agravamento da sanção.

Mais: esta lei codificadora<sup>9</sup> trouxe um conjunto de previsões que ainda não surtiram efeito —, e.g., encontra-se por regulamentar o cadastro nacional das infrações ambientais (registo e tratamento das sanções e das medidas cautelares aplicadas no âmbito dos processos contraordenacionais e das respetivas decisões dos tribunais após o trânsito em julgado), a codificação de condutas típicas, entre outras prescrições plasmadas na sobredita lei. E, as alterações introduzidas pela LQCOA, pouco se prendem com as especificidades do direito do ambiente, pois este regime contraordenacional ambiental ficou seriamente limitado pela imposição de uma sanção de expressão pecuniária a título principal. Citando CARLA AMADO GOMES, “... o alto valor das coimas fixado na primeira versão da lei inibiu as autoridades fiscalizadoras da sua aplicação (...). O valor das coimas foi, de resto, bastante criticado, por se revelar desadequado à realidade portuguesa (de fraca sensibilização ambiental), havendo até quem afirmasse que a LQCOA

---

<sup>7</sup> Cf., a Lei n.º 50/2006, no artigo 75.º sob a epígrafe “*reformatio in pejus*” dispõe o seguinte: “*Não é aplicável aos processos de contra-ordenação instaurados e decididos nos termos desta lei a proibição de reformatio in pejus, devendo essa informação constar de todas as decisões finais que admitam impugnação ou recurso.*” Em sentido contrário, a RGCO no seu artigo 72.º-A, aditado pelo Decreto-Lei 244/95 de 14 de Setembro dispõe o seguinte: “*1 - Impugnada a decisão da autoridade administrativa ou interposto recurso da decisão judicial somente pelo arguido, ou no seu exclusivo interesse, não pode a sanção aplicada ser modificada em prejuízo de qualquer dos arguidos, ainda que não recorrentes. 2 - O disposto no número anterior não prejudica a possibilidade de agravamento do montante da coima, se a situação económica e financeira do arguido tiver entretanto melhorado de forma sensível.*”

<sup>8</sup> Cf. “*Comentário à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais*”, in *Revista Portuguesa do Direito do Consumo*, n.º 57, APDC, Coimbra, Março 2009.

<sup>9</sup> A principal intenção da LQCOA — codificadora — não se cumpriu, a qual se traduz em ser um regime geral para um sector especial, uma vez que estabelece um iter procedimental e de molduras pecuniárias, mas não dispensa as tipificações dos diplomas sectoriais (como fez a lei das contraordenações aeronáuticas). Cf. LEONEL DANTAS, *Notas à lei das contra-ordenações ambientais*, in *RMP*, n.º 116, 2008, pp. 87 e ss.

tinha por intenção oculta encher os cofres do Estado à custa dos operadores económicos.”<sup>10</sup>

Com efeito, o “Direito ao Ambiente” foi elevado a direito fundamental na CRP de 1976, através do art.º 66.º, como bem digno de proteção constitucional, numa dupla vertente, i.e., *como tarefa do Estado* [art.º 9.º /d) e e), art.º 66.º/2, art.º 81.º/m) e art.º 93.º/1/d) e n.º 2] e como *direito fundamental dos cidadãos* [artigo 66º n.º1]<sup>11</sup>. É precisamente desta dupla vertente que o ambiente recebe uma proteção análoga à dos direitos, liberdades e garantias, na medida em que, concede ao cidadão permissão para exigir do Estado a aplicação de medidas tendentes à preservação de um ambiente equilibrado.

Prosseguindo, importa ora realçar que, em 2015, a Lei n.º 114, de 28 de agosto veio dar nova redação à LQCOA, doravante “LQCA<sup>12</sup>” com a finalidade de reunir no mesmo diploma as contraordenações ambientais e do ordenamento do território [violação dos planos municipais e intermunicipais e medidas preventivas e dos regulamentos de gestão dos programas especiais (cf. art.º 1.º)], bem como reduzir os limites mínimos e aumentar os limites máximos das coimas, de forma a desnivelar o montante aplicável, em consonância com a intensidade da infração.

No que tange às contraordenações do ordenamento do território, foi inserido um capítulo na LQCA que acolhe os novos artigos 40.º-A a 40.º-D; *Prima facie* ressalta da redação do art.º 40.º - A, a existência de uma tipificação de contraordenações referentes a planos territoriais, cuja inserção numa Lei-Quadro<sup>13</sup>, se afigure um pouco estranha. Não obstante, aceita-se a novidade, olhando para a sua vertente positiva, na medida em que veio permitir outro alcance à tutela tradicional, em áreas não protegidas.

---

<sup>10</sup> Cf. CARLA AMADO GOMES, “*As Contra-ordenações ambientais no quadro da Lei 50/2006, de 29 de Agosto: Considerações gerais e observações tópicas*”, pp. 21 e ss. [Em linha]. [Acesso em 2016.10.22]. 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)

<sup>11</sup> J. C. VIEIRA DE ANDRADE qualifica o direito ao ambiente como um “direito de solidariedade” ou “direito circular”, “cujo conteúdo é definido necessariamente em função do interesse comum, pelo menos em tudo aquilo que ultrapassa a lesão directa de bens individuais”. Cf. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3.ª Edição, Coimbra 2004, p. 168, nota 126.

<sup>12</sup> Com o Acordo Ortográfico de 1990, a palavra Contra-ordenação passou a grafar-se contraordenação, pelo que usaremos doravante a sigla LQCA sempre que seja referenciada a versão atual da lei.

<sup>13</sup> Consideramos que a sua inserção deveria ter sido feita no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que procedeu à revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

Ademais, foram ora introduzidas ao nível da imputação da responsabilidade, regras que responsabilizam subsidiariamente os administradores e gerentes das entidades, a quem a infração ambiental for imputada (cf. art.º 8.º da LQCA).

Conforme supra referimos, com a última alteração ao diploma, os montantes das coimas sofreram alterações que visam ora distanciar os limites mínimos dos máximos, por forma a acentuar a gravidade das infrações que se revelam como um verdadeiro atentado ao meio ambiente, e a que se impõe um estrito cumprimento da lei ambiental, i.e., pretende-se adequar as sanções ao tipo de ilícito e à conduta sancionada.

Ora vejamos, comparativamente as molduras dos montantes nas versões, anterior e atual da LQCA:

CONTRAORDENAÇÕES		PESSOAS SINGULARES		PESSOAS COLETIVAS	
		Coimas - Lei n.º 114/2015, de 28/08 (mínimo – máximo)	Coimas - Lei n.º 89/2009, de 31/08 (mínimo – máximo)	Coimas - Lei n.º 114/2015, de 28/08 (mínimo – máximo)	Coimas - Lei n.º 89/2009, de 31/08 (mínimo – máximo)
Leves	Negligência	€200 – €2.000	€200 – €1.000	€2.000 – €18.000	€3.000 – €13.000
	Dolo	€400 – €4.000	€400 – €2.000	€6.000 – €36.000	€6.000 – €22.500
Graves	Negligência	€2.000 – €20.000	€2.000 – €10.000	€12.000 – €72.000	€15.000 – €30.000
	Dolo	€4.000 – €40.000	€6.000 – €20.000	€36.000 – €216.000 €	€30.000 – €48.000
Muito graves	Negligência	€10.000 – €100.000	€20.000 – €30.000	€24.000 – €144.000	€38.500 – €70.000
	Dolo	€20.000 – €200.000	€30.000 – €37.500	€240.000 – € 5.000.000	€200.000 – €2.500.000

Uma nota, para salientar que a Lei n.º 114/2015 veio admitir a possibilidade de suspensão total ou parcial da aplicação da coima (cf. art.º 20.º - A), assim como aditar o art.º 23.º-A, sob a epígrafe “Atenuação especial da coima” e o art.º 54.º-A que permite o pagamento em prestações até ao limite de 48 meses, em consonância com a situação económica do arguido.

Também foram efetuadas alterações ao nível da reincidência (cf. o n.º 2 do art.º 26.º), introduzida a figura da advertência (cf. art.º 47.º-A) e eliminado o processo sumaríssimo, com a revogação do art.º 56.º.

Destarte, ficou sumariamente caracterizado o regime sancionatório ambiental em Portugal assente na primeira versão da LQCA e nas principais novidades trazidas pela Lei n.º 114/2015, dissecando-se oportunamente, ao longo da viagem, que agora se inicia, os seus mais pertinentes mandamentos.

Posto isto, urge passar à análise dos princípios da prevenção e da precaução que ocupam uma posição central no direito do ambiente.

## ***2.2 Os princípios marcadamente profiláticos do Direito do Ambiente***

No direito do ambiente, os princípios da prevenção e da precaução constituem pilares fundamentais na estrutura da tutela ambiental, a que se juntam outros também importantes, mas que considerámos de menor relevância e por isso ficarão reservados neste destaque (cf., artigo 3.º da nova LBA).

A LQCA encontra-se concebida como regime adequado a tais princípios, não obstante a sua finalidade sancionatória. Importa aqui, clarificar o que distingue os seus princípios basilares e em que situações são precisos:

Invocada a alínea c) do art.º 3.º da nova LBA, os princípios da prevenção e da precaução, *“obrigam à adoção de medidas antecipatórias com o objetivo de obviar ou minorar, prioritariamente na fonte, os impactes adversos no ambiente, com origem natural ou humana, tanto em face de perigos imediatos e concretos como em face de riscos futuros e incertos, da mesma maneira como podem estabelecer, em caso de incerteza científica, que o ónus da prova recaia sobre a parte que alegue a ausência de perigos ou riscos”*.

Passando para o campo do direito do ambiente, serve o provérbio popular *“mais vale prevenir do que remediar”*, para cogitar que o *princípio da prevenção* visa evitar riscos, i.e., antecipa a tutela, de forma a prevenir o dano, o que impõe a necessidade de criar normas eficazes. O meio ambiental é um bem que carece de proteção eficaz, de molde a manter a sua estabilidade e renovação ecológica, imprescindível à sobrevivência da humanidade.



Deste modo, é indispensável eleger uma tutela jurídico-ambiental baseada numa intervenção *preventiva*, na medida em que, a intervenção *corretiva* poderá não surtir o efeito pretendido (poderá já não conseguir salvar o bem atingido).

Tomamos de empréstimo a expressão “...a actuação preventiva representa a pedra de toque de uma efectiva e racional tutela jurídico-ambiental”<sup>14</sup>, com a qual concordamos, para sublimar a “prevenção” como princípio fundamental a acolher neste âmbito, único suscetível de assegurar a salvaguarda do meio ambiental. Efetivamente, sempre que se apresentem preocupações de índole ambiental a salvaguardar, assentimos a *intervenção preventiva* como a melhor opção para a efetivação de um desenvolvimento sustentável.

Na mesma linha de pensamento (que perfilhamos) surge HELOISA OLIVEIRA<sup>15</sup>, para quem, o princípio da prevenção ocupa uma posição central no Direito do Ambiente e tem como desígnio evitar lesões aos bens ambientais, antecipando a tutela com a proibição de determinados riscos. Em suma, o princípio da prevenção encontra fundamento nos conceitos de antecipação, perigo e risco, i.e., primeiramente será identificada a prevenção da lesão, pela antecipação da tutela (não admissibilidade de lesões ambientais, nem sequer de riscos dessas lesões). Depois, se eventualmente for detetada a possibilidade de criação de risco de lesão do ambiente, erguem-se os mecanismos recativos de bloqueio (indeferimento da pretensão ou imposição de medidas).

É de salientar, que o princípio da prevenção surgiu a nível internacional a seguir à jurisprudência *Trail Smelter* (1938/41),<sup>16</sup> concernente a um problema de poluição transfronteiriça, o qual, segundo CARLA AMADO GOMES<sup>17</sup> começou por consolidar-se através da prevenção de danos ambientais enquanto ameaça à integridade do território e à saúde das populações. O que, segundo a Autora, revela “uma progressão coerente, por

---

<sup>14</sup> Cf. PEDRO PORTUGAL GASPAR, *O Estado de Emergência Ambiental*, Almedina, Coimbra, 2005. p. 42.

<sup>15</sup> Cf. *Eficácia e Adequação na Tutela Sancionatória de Bens Ambientais*, In: Revista da Concorrência e da Regulação, Almedina, Ano 2 – n.º 5, (Janeiro – março 2011), p. 211.

<sup>16</sup> O caso *Trail Smelter* refere-se a uma questão de poluição transfronteiriça em que os Estados- Unidos se opõem ao Canadá. A sentença foi proferida por um tribunal arbitral em 1941, que considerou por que o Estado detém a soberania sobre os recursos naturais situados em territórios sob sua jurisdição, mas por outro lado, impõe-se a responsabilização do mesmo Estado por danos eventualmente provocados extrafronteiras, devido à exploração desses recursos.

<sup>17</sup> Cf. *“Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente”*, Faculdade de Direito de Lisboa, 2007. Dissertação de Doutoramento. pp. 184 ss. [Em linha]. [Acesso em 2016.11.03]. Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/cg\\_ma\\_17157.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/cg_ma_17157.pdf)

oposição ao percurso zigzagueante da precaução, a qual lhe confere uma clara preferência.”

Com estirpes no Direito Germânico (década de 1970), o princípio da precaução proliferou-se rapidamente pelo Direito Internacional<sup>18</sup>, na sequência de ocorrências que provocaram graves danos ambientais.

Em Portugal, o princípio da precaução foi inicialmente acolhido pelo Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de Agosto (cf. art.º 9, n.º 1), que aprovou o regime jurídico relativo à prevenção e controlo integrados da poluição, transpondo para a ordem jurídica interna, a Diretiva n.º 96/61/CE, do Conselho, de 24 de Setembro, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição e tem sido doutrinariamente considerado polémico, o que não tem facilitado a sua aplicação. Para tanto, torna-se necessário melhorar a sua clarificação, para a qual, bastante tem contribuído o Direito Europeu —, e.g., consolidação jurisprudencial do princípio da precaução pelos tribunais europeus.

Quanto à sua definição conceitual, partimos da fórmula básica lançada por CARLA AMADO GOMES<sup>19</sup> que patenteia “(… a necessidade de proteção dos bens ambientais proíbe a intervenção (ou impõe-na) ainda que não haja certeza científica, nem quanto aos seus efeitos, nem quanto à relação de causalidade entre aquela e estes”. Efetivamente, tal princípio visa controlar potenciais riscos (ainda não comprovados), mal definidos, que se afiguram graves e por vezes difíceis de quantificar.

Importa saber, em que situações a intervenção deverá ser realizada com base no princípio da precaução?

Acolhemos o entendimento de ALEXANDRA ARAGÃO<sup>20</sup> que sustenta a aplicação deste princípio com base em dois pressupostos, a saber:

---

<sup>18</sup> A Segunda Conferência Ministerial do Mar do Norte, sobre poluição marítima determinou a Declaração de Londres, 1987, que dispõe no art.º XVI/1: “[The ministers] accept the principle of safeguarding the marine ecosystem of the North Sea by reducing pollution emissions of substances that are persistent, toxic and liable to bioaccumulate at source by the use of the best available technology and other appropriate measures. This applies especially when there is reason to assume that certain damage or harmful effects on the living resources of the sea are likely to be caused by such substances, even where there is no scientific evidence to prove a causal link between emissions and effects («the principle of precautionary action»)”.

<sup>19</sup> Cf. **Dar o duvidoso pelo (in) certo? Reflexões sobre o “princípio da precaução”**, in RJUA, n.ºs 15/16, 2001, pp. 10 e ss.

<sup>20</sup> Cf. **“Aplicação nacional do princípio da precaução”**, p.6. [Em linha]. [Acesso em 2016.11.06]. Disponível em:

- i. A existência de riscos graves;
- ii. A existência de incertezas significativas quanto aos riscos.

*Primum:* o recurso ao princípio da precaução deverá operar somente em situações em que estejam em causa, e.g., danos ambientais ou ecológicos, que em função da gravidade da ameaça, dos interesses em jogo, da magnitude dos efeitos, ponham em causa a saúde pública, a segurança, ou quaisquer outros direitos fundamentais. Tal grau de gravidade será avaliado em consonância com o regime jurídico de avaliação do impacto ambiental<sup>21</sup>, cuja classificação do risco poderá ser fundamentada na localização, dimensão, natureza, magnitude, complexidade, duração, extensão, reversibilidade, entre outros impactes ambientais (avaliação da gravidade objetiva do risco), a que acresce a avaliação da gravidade subjetiva por força dos riscos socialmente elevados, i.e., aqueles que geram alarmes e que, como tal também merecem cobertura pelo mencionado princípio, por forma a acautelar sentimentos de insegurança social que podem ter consequências em vários sectores da vida social.

*Secundo:* o recurso ao princípio da precaução requer também que o risco envolva um grau de incerteza elevado, quer quanto à origem dos danos, à sua natureza ou gravidade, ou ainda quanto à verificação dos danos (quando há apenas suspeitas); nesta última situação, o princípio da precaução deverá ter aplicabilidade apenas se houver sérios motivos para recear os danos; este, é o limite mínimo – *verosimilhança*<sup>22</sup> – da relevância jurídica da incerteza científica, segundo a doutrina que temos vindo a trilhar, mas do qual nos afastamos em virtude de envolver uma aplicação demasiado ampla do princípio da precaução, a que oportunamente aludiremos no próximo capítulo.

Posto isto, importa sintetizar que, ambos os princípios (prevenção e precaução) encontram-se legalmente consagrados no nosso país (cf. o art.º 3.º, n.º 1, alíneas e) e f) da Lei da Água<sup>23</sup>), pese embora, apenas o primeiro habite largamente a legislação nacional.

---

[https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/24581/1/Aplica%C3%A7%C3%A3o%20nacional%20do%20princ%C3%ADpio%20da%20precau%C3%A7%C3%A3o%20\(Alexandra%20Arag%C3%A3o\).pdf](https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/24581/1/Aplica%C3%A7%C3%A3o%20nacional%20do%20princ%C3%ADpio%20da%20precau%C3%A7%C3%A3o%20(Alexandra%20Arag%C3%A3o).pdf)

<sup>21</sup> Referimo-nos aos critérios consignados no Anexo III da Diretiva 85/337, de 27 de Julho, alterada pela Diretiva 97/11/CE, de 3 de Março, pela Diretiva 2003/35/CE, de 26 de Maio e pela Diretiva 2009/31, de 23 de Abril de 2009.

<sup>22</sup> ALEXANDRA ARAGÃO define *verosimilhança* como limite mínimo da relevância jurídica da incerteza científica quanto a um risco e *verosímil* um fenómeno que não seja totalmente absurdo ou irrazoável, à luz da ciência atual. Cf. “*Aplicação nacional ...*”, Op. cit., p. 11.

<sup>23</sup> Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, e estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas.

O que os separa consiste “...no grau estimado de probabilidade da ocorrência do dano (*certeza versus verosimilhança*). Nessa medida, o poder público, para bem efetivar o princípio da precaução, age na presunção – menos intensa do que aquela que obriga a prevenir - de que a interrupção proporcional e provisória do nexo de causalidade consubstancia, no plano concreto, atitude mais vantajosa do que a resultante da liberação do liame de causalidade.”<sup>24</sup> (sublinhado nosso)

E, que estes dois princípios essenciais do Direito do Ambiente imperam na tutela ambiental por força do *continuum* da evolução tecnológica, não obstante o princípio da precaução ocupar uma posição aquém das expectativas a nível interno, em virtude da complexidade de situações a que se aplica e do clima de suspeição crónica que paira sobre o mesmo. Retomaremos mais à frente este desenvolvimento, no contexto do tratamento do tema “*O princípio da precaução descredibilizado por mitos – Uma visão errónea*” inserido no Capítulo 3, intitulado “*A Relevância dos Princípios da Precaução e da Prevenção na Tutela Jurisdicional do Ambiente*”.

### **2.3 A estrutura tipo do modelo contraordenacional – uma revisão necessária**

No âmbito do subcapítulo 2.1 do Capítulo 2 designado “*A Tutela do Ambiente na Lei - Quadro das Contraordenações Ambientais*” foi patenteada uma sinopse caracterizante do regime sancionatório ambiental português, centralizado no mencionado diploma legal. Ora, será dissecada a estrutura tipo do modelo contraordenacional implementado por este diploma, e produzida uma breve reflexão sobre se o mesmo se harmoniza com as especificidades do direito do ambiente.

Efetivamente, por todos os motivos a que já oportunamente aludimos, impôs-se a necessidade de estabelecer um regime jurídico específico de cariz sancionatório aplicável ao meio ambiental. Para tanto, foi criada a LQCOA, com o objetivo de se assumir como quadro sancionatório ambiental, tendo em conta que, o RGCO não conseguia assegurar cabalmente a tutela dos bens jurídicos que integram o direito do ambiente.

---

<sup>24</sup> Cf. JUAREZ FREITAS, In “*A Análise do Risco no Contexto do Princípio da Precaução*”, Direito e Ambiente, Revista do ILDA. Instituto Lusíada para o Direito do Ambiente. Ano I, n.º 1, Out/Dez 08, Universidade Lusíada Editora, p. 168.

Todavia, da leitura do art.º 2.º<sup>25</sup> da sobredita lei depreende-se que esta consignou o RGCO como seu regime subsidiário e que opera através de mecanismos similares, i.e., as sanções contraordenacionais surgem igualmente em esquema dual (coima e sanção acessória), o que parece não responder aos fins pretendidos, na medida em que, a punição pecuniária aplicada a título principal aos infratores do meio ambiental não consegue assegurar cabalmente a tutela do ambiente. Pois, o direito do ambiente ocupa um papel hegemónico na sobrevivência da humanidade, com repercussão nas gerações vindouras, o que impõe a necessidade de estabelecer um ordenamento jurídico capaz de garantir a necessária sustentabilidade ambiental, com a qualidade almejada. Tal sustentabilidade encontra-se subjacente aos princípios da prevenção e da precaução que constituem pilares fundamentais na estrutura da tutela ambiental [cf. art.º 3.º, c) da nova LBA].

Contudo, o modelo sancionatório encontrado pelo legislador através da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais (LQCOA)<sup>26</sup>, por via do qual, visa tutelar e acautelar o direito do ambiente e os bens jurídicos ambientais, mostra-se insuficiente na perspetiva preventiva e precaucional, para fazer face aos desafios apresentados pelos mesmos.

Na verdade, a LQCOA foi criada com o desígnio de “disciplinar de uma forma sistemática as várias matérias que obrigatoriamente um regime deste âmbito tem de abarcar, enquadradas por princípios sólidos e doutrinalmente aceites, bem como apresentar uma tramitação para os processos de contra-ordenação ambiental adaptada à sua especificidade”<sup>27</sup>. Efetivamente, o diploma funciona como um regime contraordenacional geral em sede ambiental que visa tutelar os bens jurídicos ambientais. Isto é, assume-se como quadro sancionatório de salvaguarda dos bens específicos de natureza ambiental.

Os artigos 2.º e 3.º da nova LBA<sup>28</sup> estabelecem, respetivamente, um conjunto de objetivos e princípios específicos atinentes ao panorama ambiental, que muito bem

---

<sup>25</sup> Cf., a LQCOA no seu art.º 2.º, sob a epígrafe (*Regime*) dispõe que: “As contra-ordenações ambientais são reguladas pelo disposto na presente e, subsidiariamente pelo regime geral das contra-ordenações.”

<sup>26</sup> Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto.

<sup>27</sup> Proposta de Lei n.º 20/X, *Exposição de Motivos*, Ponto 5, p.1. [Em linha]. [Acesso em 2016.12.18]. Disponível: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c316776644756346447397a4c334277624449774c5667755a47396a&fich=ppl20-X.doc&Inline=true>

<sup>28</sup> Cf., a Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, que dispõe no art.º 2.º sob a epígrafe (*Objetivos da política do ambiente*) o seguinte: “1- A política de ambiente visa a efetivação dos direitos ambientais através da promoção do desenvolvimento sustentável, suportada na gestão adequada do ambiente, em particular dos

justificam a necessidade de um regime sancionatório que particularmente tutele o seu alcance. Contudo, ressalta *ab initio*, do disposto no n.º 2<sup>29</sup> do art.º 1 da LQCA que este “modelo sancionatório” não está em verdadeira consonância com a sua pretensa finalidade, i.e., atenta a especificidade dos bens jurídicos em causa, a sanção pecuniária aplicada a título principal a este tipo de infrações parece-nos exígua e inadequada à tutela destes bens, na medida em que, impõe a sua graduação em função da gravidade da sanção, de molde a dissuadir o infrator, mas não obstaculiza a sua atuação, em virtude da existência de algum tecido industrial potente, com capacidade para internalizar o custo da coima como mais um custo de produção (o que tanto serve para coimas de valor baixo ou elevado)<sup>30</sup>. Por outro lado, nas pequenas empresas o valor elevado da coima poderá levar à supressão da sua

---

*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.2 - Compete 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, o art.º 3.º sob a epígrafe (Princípios materiais do ambiente) que dispõe: “A atuação pública em matéria de ambiente está subordinada, nomeadamente, aos seguintes princípios: a) Do desenvolvimento sustentável, que obriga à satisfação das necessidades do presente sem comprometer as das gerações futuras, para o que concorrem: a preservação de recursos naturais e herança cultural, a capacidade de produção dos ecossistemas a longo prazo, o ordenamento racional e equilibrado do território com vista ao combate às assimetrias regionais, a promoção da coesão territorial, a produção e o consumo sustentáveis de energia, a salvaguarda da biodiversidade, do equilíbrio biológico, do clima e da estabilidade geológica, harmonizando a vida humana e o ambiente; b) Da responsabilidade intra e intergeracional, que obriga à utilização e ao aproveitamento dos recursos naturais e humanos de uma forma racional e equilibrada, a fim de garantir a sua preservação para a presente e futuras gerações; c) Da prevenção e da precaução, que obrigam à adoção de medidas antecipatórias com o objetivo de obviar ou minorar, prioritariamente na fonte, os impactes adversos no ambiente, com origem natural ou humana, tanto em face de perigos imediatos e concretos como em face de riscos futuros e incertos, da mesma maneira como podem estabelecer, em caso de incerteza científica, que o ónus da prova recaia sobre a parte que alegue a ausência de perigos ou riscos; d) Do poluidor-pagador, que obriga o responsável pela poluição a assumir os custos tanto da atividade poluente como da introdução de medidas internas de prevenção e controle necessárias para combater as ameaças e agressões ao ambiente; e) Do utilizador-pagador, que obriga o utente de serviços públicos a suportar os custos da utilização dos recursos, assim como da recuperação proporcional dos custos associados à sua disponibilização, visando a respetiva utilização racional; f) Da responsabilidade, que obriga à responsabilização de todos os que direta ou indiretamente, com dolo ou negligência, provoquem ameaças ou danos ao ambiente, cabendo ao Estado a aplicação das sanções devidas, não estando excluída a possibilidade de indemnização nos termos da lei; g) Da recuperação, que obriga o causador do dano ambiental à restauração do estado do ambiente tal como se encontrava anteriormente à ocorrência do facto danoso.”*

<sup>29</sup> Dispõe a LQCA, no art.º 1.º, n.º 2, o seguinte: “Constitui contraordenação ambiental todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares relativas ao ambiente que consagrem direitos ou imponham deveres, para o qual se comine uma coima.”

<sup>30</sup> Cf. Neste sentido, CARLA AMADO GOMES, “*As Contraordenações ambientais no quadro da Lei 50/2006, de 29 de Agosto: Considerações gerais e observações tópicas*”. [Em linha]. [Acesso em 2017.01.08]. 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)

atividade, por falta de suporte financeiro para continuar a laborar, desatendendo ao desígnio do princípio da proporcionalidade, na perspetiva da proibição do excesso.

E, quando aliada à sanção acessória (cf. art.º 29.º e ss da LQCA), a sanção principal também não cumpre cabalmente a reclamada tutela do ambiente, na medida em que, esta atuação sobrevém exclusivamente da prática de infrações graves ou muito graves, sendo inaplicável a infrações que cominem com sanções leves, o que deixa de fora os bens jurídicos que a lei acobertou por estas últimas.

Por tudo isto, a LQCA não verte o efeito sancionatório desejado na proteção da integridade dos componentes ambientais naturais. Isto, porque, conforme ficou referido, tal sustentabilidade encontra-se subjacente aos princípios da prevenção e da precaução (pilares fundamentais na estrutura da tutela ambiental), os quais não conseguem neste quadro sancionatório, o seu verdadeiro alcance, e a dita sanção pecuniária não contempla essa perspetiva.

Diante disto, considera-se imprescindível conceber um regime sancionatório ambiental meramente vocacionado para a proteção do ambiente e bens jurídicos ambientais, que deverá passar por uma nova redação da LQCA! Seguidamente, exortaremos os moldes em que esse mecanismo jurídico-processual poderia ser concebido no nosso ordenamento jurídico.

A escolha do tema prende-se com a necessidade de dotar a Administração de meios capazes de assegurar com eficácia a proteção do direito ao ambiente. Para tanto, impõe-se a necessidade de implementação de medidas que permitam prevenir, na prática, os danos causados ao meio ambiente; situação que, parece não ter ficado devidamente salvaguarda pela LQCOA, atento o modelo sancionatório escolhido pelo legislador para efetivar tal pretensão.

Tendo em conta que a Constituição da República Portuguesa não determina que as contraordenações devam ser punidas a título principal com coima, afigura-se viável a revisão da estrutura tipo do modelo contraordenacional em vigor, de molde a criar um modelo que permita sancionar as infrações ambientais com recurso a um conjunto de sanções principais abrangentes e diversificadas, capazes de cumprir de *per si* quer as necessidades de prevenção geral e especial negativas, quer os desígnios preventivos que subjazem ao direito do ambiente, deixando assim, atuar as *sanções acessórias* ao nível da

atual sanção principal -, i.e., abandona-se o modelo típico que impõe a aplicação das sanções acessórias como complemento de uma sanção principal de natureza pecuniária.

Ou, em alternativa, um modelo sancionatório assente na designada *sanção administrativa geral*, através do qual serão previstos os comportamentos ilícitos subsumíveis em tais sanções e um conjunto de sanções principais (pecuniárias e não pecuniárias) para tutela dos bens jurídicos ambientais.

#### **2.4 A preferência por um regime sancionatório *sui generis*, no domínio ambiental**

Face ao que antecede, inferiu-se que, o regime sancionatório ambiental atualmente em vigor no nosso país, não serve os peculiares interesses do direito do ambiente.

Conforme foi referido no nosso projeto de dissertação, a escolha do presente tema prende-se com a necessidade de dotar a Administração de meios capazes de assegurar com eficácia a proteção do direito ao ambiente. Para tanto, impõe-se a necessidade de implementação de medidas que permitam prevenir, na prática, os danos causados ao meio ambiente; situação que, parece não ter ficado devidamente salvaguarda pela LQCOA, atento o modelo sancionatório escolhido pelo legislador para efetivar tal pretensão.

Tendo em conta que a Constituição da República Portuguesa não determina que as contraordenações devam ser punidas a título principal com coima, pese embora tal decorra da RGCO, afigura-se viável a revisão da estrutura tipo do modelo contraordenacional em vigor, de molde a criar um modelo sancionatório *sui generis* que permita sancionar as infrações ambientais com recurso a um conjunto de sanções principais abrangentes e diversificadas, capazes de cumprir de *per si* quer as necessidades de prevenção geral e especial negativas, quer os desígnios preventivos que subjazem ao direito do ambiente, deixando assim, atuar as *sanções acessórias* ao nível da atual sanção principal -, i.e., abandona-se o modelo típico que impõe a aplicação das sanções acessórias como complemento de uma sanção principal de natureza pecuniária.

Com efeito, a aplicação das sanções acessórias é fundamental, neste tipo de infrações, na medida em que, permite à Administração impor determinadas inibições, cuja dissuasão é mais facilmente conseguida, do que por via da aplicação da sanção de cariz pecuniário. O que, nos leva a defender a implementação de um regime sancionatório



ambiental que permita a aplicação de sanções pecuniárias ou acessórias a título principal, de molde a melhor importar para o campo jurídico-sancionatório os princípios ambientais da prevenção e precaução. Abonamos em prol desta solução, porque não desvirtua o atual modelo contraordenacional do regime sancionatório ambiental.

Ou, em alternativa, um modelo sancionatório assente na designada *sanção administrativa geral*<sup>31</sup>, através do qual serão consignados comportamentos ilícitos subsumíveis em tais sanções e um conjunto de sanções principais (pecuniárias e não pecuniárias), para tutela dos bens jurídicos ambientais. Isto é, o ilícito contraordenacional transforma-se em “infração” de um dever administrativo, que permite aplicar a título principal uma sanção não pecuniária.

Tomando de empréstimo as palavras de MARCELO MADUREIRA PRATES para definir que, “*sanção administrativa é a medida punitiva prevista em acto normativo, que pode ser aplicada directamente pela Administração no âmbito das suas relações jurídicas gerais, a quem, sem justificação, deixe de cumprir um dever administrativo certo e determinado normativamente imposto*”.<sup>32</sup>

Tendo presente que, a “**coima**” é a sanção tipo<sup>33</sup> do ilícito contraordenacional e que a sanção administrativa geral permite à Administração aplicar discricionariamente a sanção mais indicada à infração praticada.

Diante disto, impõe-se em alternativa a transição para um regime de sanção administrativa geral, de molde a aplicar a título principal, a sanção mais adequada à infração praticada, e não obrigatoriamente uma coima. Pois, conforme sobejamente ficou supra mencionado, o Direito do Ambiente envolve bens jurídicos, cujas peculiaridades impõem a implementação de medidas que permitam, de maneira efetiva, a prevenção dos danos causados ao meio ambiente, pois já diz o velho ditado “mais vale prevenir do que remediar”.

Numa palavra, trata-se de conceber um modelo alicerçado numa relação genérica e universal, que garanta a tutela efetiva dos bens jurídicos ambientais, com observância dos

---

<sup>31</sup> É a relação jurídica tipo que se estabelece entre Administração e Administrado, considerada manifestação do *jus puniendi* do Estado —, e.g., os trabalhadores de uma autarquia local estão sujeitos ao poder disciplinar; os membros de organizações representativas de natureza profissional ou desportiva estão sujeitos ao poder administrativo sancionador sectorial; Etc...

<sup>32</sup> Cf. “**Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia**”, Almedina, Coimbra, 2005, pp.54 e ss.

<sup>33</sup> Cf., o RGCO dispõe no art. 1.º sob a epígrafe (*Definição*), o seguinte: “*Constitui contra-ordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima*”.

princípios marcadamente profiláticos do ambiente, sem naturalmente beliscar os direitos de defesa dos infratores, como atualmente sucede no âmbito da LQCA.

Uma última nota, para salientar que, não sendo esta a solução almejada pelo legislador, parece-nos melhor assegurar a tutela dos interesses ambientais, porque permite aplicar a título principal uma sanção não pecuniária.

Posto isto, ultimamos com a afirmação “a consciência da finitude dos recursos, a degradação ambiental a que se assiste a cada dia, bem como os progressos técnicos e científicos que trazem incerteza e risco dão o pano de fundo para a mudança de paradigmas e o mote para uma inserção séria e profunda dos princípios da prevenção e da precaução no Direito Administrativo, seja ele substantivo, procedimental ou processual. É, com efeito, o Direito Administrativo o habitat natural da defesa do ambiente e das questões com ele conexas.”<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Cf. JULIO BARBOSA E SILVA, *Os princípios da prevenção e da precaução no âmbito do direito do ambiente – A perspectiva jurídico-administrativa (necessariamente) geral*, in Revista do Ministério Público n.º 123, Ano 31, Ed., Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Lisboa, Jul-Set 2010, p. 245.

### **3. A RELEVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO NA TUTELA JURISDICIONAL DO AMBIENTE**

#### ***3.1 O princípio da precaução descredibilizado por mitos – Uma visão errónea.***

Como supra referimos<sup>35</sup>, o princípio da precaução carece de melhor clarificação a nível nacional, pois não obstante já beneficiar de “unção jurisdicional”<sup>36</sup> pelos tribunais europeus, importa instar o seu acolhimento pelos tribunais nacionais.

Na verdade, este princípio assume um papel central não só na política ambiental, como também na saúde pública e segurança dos consumidores. Contudo, a sua recetividade em Portugal tem ficado aquém das expectativas, quiçá pela complexidade das situações a que se aplica e insegurança (jurídica e científica) que pressupõe.

Apelidado por alguma doutrina como “princípio do medo”<sup>37</sup> o princípio da precaução, enquanto princípio jurídico subsiste envolvido em dúvidas, as quais, nas palavras de ALEXANDRA ARAGÃO<sup>38</sup> resultaram mormente da vulgarização do próprio vocábulo, que contribuiu para descredibilizá-lo. Tal como a Autora, também nós refutamos a doutrina preconizada por aqueles que o enxergam como vago com definições conflituantes; que o acusam de acabar com toda a tecnologia (porque se aplica a tudo); de exigir o inalcançável risco zero; de se tornar desnecessário por existir a análise de riscos; de a sua aplicação ser muito cara; de ser contra a ciência e de ser um disfarce para medidas protecionistas comerciais.<sup>39</sup>

A necessidade de antecipação de riscos ambientais com capacidade de destruição de bens, de forma irreversível, impõe a aplicação do aludido princípio, surgido na Europa com força constitucional, em 1992, aquando da celebração do Tratado de Maastricht, de molde a evitar danos ambientais de elevada magnitude. E, tem como pressupostos, a existência de riscos ambientais e a sua incerteza científica, cujo processo de aplicação

---

<sup>35</sup> V. supra, pp.18 e ss.

<sup>36</sup> Cf. Nicolas de Sadeleer, “*Les Avatars du Principe de Précaution en Droit Public. Effet de Mode au Révolution Silencieuse?*» in: *Revue Française de Droit Administratif*, Mai-Juin, 2001, p. 548.

<sup>37</sup> Cf. ALEXANDRA ARAGÃO, *Aplicação nacional...ob. cit.*, p.25.

<sup>38</sup> Cf. *Princípio da precaução: manual de instruções*, in *Revista CEDOUA*, Vol. 11, N.º 22 (2008), p. 14.

<sup>39</sup> Cf., NANCY J. MYERS / PETER MONTAGUE, *Answering the Critics*, in *Precautionary tools for reshaping environmental policy*, the MIT press, Cambridge, Massachusetts, 2006, p. 120-123 apud ALEXANDRA ARAGÃO, *Princípio da precaução: manual .... , ob. cit.*, p. 15, nota 36.

passa pela ponderação das vantagens e desvantagens; aceitação social dos riscos em apreço e adoção das medidas precaucionais adequadas.

Dentre muitos outros riscos globais, elegemos como exemplo para sublinhar a pertinência do princípio da precaução, os riscos nucleares produzidos por *radiações ionizantes*, cujos efeitos nefastos prolongam-se durante milhares de anos, e como tal, são qualificados de irreversíveis. Ora, diante de riscos desta natureza, ou de outros com efeitos retardados<sup>40</sup> —, e.g., clorofluorcarbono (CFC), o recurso ao mencionado princípio afigura-se indispensável para evitar danos que podem atingir uma escala planetária.

No que tange ao pressuposto da *incerteza científica*, acolhe-se a mesma doutrina quando a incerteza alude a situações em que existam danos reais e conhecidos com desconhecimento da causa, e nos casos em que há uma causa hipotética para os danos reais, mas esse nexos não é claro. E, afastamo-nos nas situações em que apenas subsistem suspeitas, i.e., probabilidades mínimas de risco (*verossimilhança*), para partilhar a posição da Comissão Europeia fundada em “motivos razoáveis”<sup>41</sup>, a fim de evitar uma aplicação demasiado ampla do princípio da precaução.

Em face de tudo o que se disse, conclui-se pela existência de uma visão errónea no que toca às dúvidas e receios que envolvem o princípio da precaução, tendo em conta que, este não se poderá considerar anticientífico porque a sua atuação está sustentada na ciência, na medida em que é efetuada uma prévia avaliação científica do risco antes da adoção das medidas precaucionais e, *a posteriori* para avaliação das mesmas; não opera como obstáculo ao progresso, porque envolve decisões de conteúdo positivo que promovem a evolução científica associada a um progresso precaucional; não tem como escopo almejar um *risco zero*, mas apenas alcançar um grau de sustentabilidade ambiental razoável, que permita garantir um desenvolvimento responsável e a salvaguarda da qualidade de vida.

Em suma, o princípio da precaução destina-se a controlar riscos hipotéticos ou potenciais, é proactivo, útil e conduz a um modelo de desenvolvimento sustentável, na medida em que refuta a conceção moderna da gestão de riscos (padrão de desenvolvimento centrado em vantagens económicas a curto prazo). Em Portugal, tal princípio ainda não encontra consagração expressa na CRP, mas encontramos-lo na Lei das Bases da Política de

---

<sup>40</sup> São riscos que se desenvolvem lentamente durante gerações até à efetivação das consequências.

<sup>41</sup> Cf. ALEXANDRA ARAGÃO, *Princípio da precaução: manual* ...., *ob. cit.*, p. 33.

Ambiente<sup>42</sup>, nas Convenções Internacionais ratificadas e promulgadas pelo Estado Português, no Tratado da União Europeia (versão de Lisboa), na Lei da Água<sup>43</sup>, Lei de Bases da Proteção Civil<sup>44</sup> e na Lei da Conservação da Natureza e da Biodiversidade<sup>45</sup>, e serve para realizar a tutela dos bens ambientais consignada na CRP e na LBA, sob pena se sair frustrada a tutela jurídica e efetiva presente no art.º 268.º da CRP.

### 3.2 *Os pressupostos de aplicação da tutela jurisdicional preventiva do meio ambiente*

Assumindo como ponto de partida, o art.º 66.º da CRP<sup>46</sup> que determina o direito fundamental ao ambiente<sup>47</sup>, importa aqui descortinar de que mecanismos jurídico-processuais dispõe o Estado Português aptos a salvaguardar o meio ambiental?

Acolhido pela Lei Fundamental portuguesa, em 1976, numa dupla vertente (como tarefa do Estado e como direito fundamental dos cidadãos), o direito ao ambiente assume-se hoje como um intransponível instrumento de sustentabilidade da vida humana, cujo quadro jurídico de proteção está amplamente eivado pelo direito comunitário, basta

---

<sup>42</sup> Cf., a Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril.

<sup>43</sup> Cf., o art.º 3.º, n.º 1, alínea e) da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro.

<sup>44</sup> Cf., o art.º 5.º, alínea c) da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

<sup>45</sup> Cf., o art.º 4.º, alínea e) da Lei n.º 142/2008, de 24 de julho.

<sup>46</sup> Cf., o artigo 66.º sob a epígrafe (*Ambiente e qualidade de vida*) que dispõe o seguinte: 1- Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender. 2 - Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão; b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem; c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico; d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações; e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas; f) Promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial; g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente; h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida.

<sup>47</sup> Para alguma doutrina, a consagração constitucional não parece determinante, na medida em que alguns países [e.g., Estados Unidos da América, Alemanha e Brasil] prosseguiram políticas de defesa do ambiente sem a sua elevação a nível constitucional. Cf. CARLA AMADO GOMES, “*Constituição e Ambiente: Errância e simbolismo*”, pp.1 e ss. [Em linha]. [Acesso em 2016.11.30]. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/288-132.pdf>

lembrar que o seu desenvolvimento intensificou-se precisamente a partir de 1990, com a aproximação da prescrição do prazo de transposição das normas do acervo comunitário a que Portugal se vinculou. Hoje, tal-qualmente referiu JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS e J. PEREIRA MENDES “a legislação portuguesa anda «a reboque» da legislação comunitária.”<sup>48</sup> Na verdade, Portugal está vinculado à lealdade comunitária à luz do Tratado de Roma combinado com a CRP (cf. art.º 8.º), e por isso obrigado primacialmente a prosseguir determinados objetivos comuns que visam a proteção ambiental, definindo para tanto, critérios de atuação. Sendo indubitável que a CRP deve refletir os valores almejados pela sociedade, não é despiciendo que a tutela ambiental deva ser partilhada e prosseguida por todos nós (entidades públicas e privadas, pessoas coletivas e particulares).

Mais: na CRP, a previsão do dano ambiental e a garantia de proteção do ambiente ocorrem em duas dimensões — objetiva e subjetiva —, o que significa, que nesta última vertente concede-se ao cidadão o recurso à via judicial para defesa deste direito fundamental, i.e., o direito à *proteção jurídica efetiva*<sup>49</sup>, o que se traduz numa alternativa à primeira e se consubstancia numa verdadeira tutela jurisdicional efetiva.

No que concerne ao assunto que ora mais nos interessa, importa saber em que conjuntura se impõe a necessidade de aplicação da tutela jurisdicional preventiva do meio ambiente? Pois não basta dispor de instrumentos jurisdicionais que garantam a efetiva proteção do ambiente, é preciso impedir qualquer ação lesiva de efeitos graves (de grande dimensão) ou irreversíveis.

É consabido que, o meio ambiente é um direito fundamental, cuja proteção deverá concretizar-se através da tutela preventiva, de molde a evitar a sua degradação. E que, a tutela preventiva compreenderá a necessidade de se conferir *tutela jurisdicional* às situações em que se concretizam os direitos fundamentais, designadamente, ao que ora nos interessa —, o Direito do Ambiente.

Da leitura do art.º 52, n.º 3 da CRP, que dispõe: “*É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para: a) Promover a*

---

<sup>48</sup> Cf. *Legislação ambiental. Sistematizada e comentada*, 4.ª Edição, Coimbra, 2004, p. 219.

<sup>49</sup> Cf., o artigo 20.º da CRP sob a epígrafe (*Acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva*), que dispõe no seu n.º 1 o seguinte: “*A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos.*”

prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural; b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais”, infere-se a pretensão de promover a prevenção das infracções ambientais, a fim de evitar a consumação dos danos, e consequente inviabilidade de restauração natural dos bens lesados. Trata-se de uma proteção constitucional qualificada que visa salvaguardar esses direitos “configurados como *direitos fundamentais judicialmente accionáveis* por todos, individual e colectivamente, o direito de recurso aos tribunais para prevenir.”<sup>50</sup> Acrescentam estes Autores, que a ação popular pode configurar-se como **ação principal** e instrumento de defesa preferencial relativamente a outros meios processuais.

Destarte, em Portugal a CRP consagra o direito de ação popular, como instrumento de defesa do direito ao ambiente, que surge como a medida preventiva de cariz jurisdicional a que, além do Estado, qualquer um de nós está legitimado para deitar mão (tenha ou não interesse direto e pessoal)<sup>51</sup>, a fim de prevenir danos e agressões ambientais, sempre que estejam reunidos os pressupostos de que depende a aplicação do princípio da prevenção e da precaução, ambos legalmente consagrados no nosso país, conforme supra aludimos nos Subcapítulos 2.2 e 3.1.

Neste âmbito, é de salientar também, o art.º 68.º do CPA que consagra legitimidade procedimental aos cidadãos, associações, fundações e órgãos autárquicos para proteção de interesses difusos, entre os quais, se encontra o ambiente; a legitimidade processual conferida às ONGA pelo art.º 10.º da Lei <sup>52</sup> que define o respetivo Estatuto, e os direitos processuais em matéria de ambiente consignados na LBA (cf. art.º 7.º).

Em suma, o *direito de ação popular* consegue o seu verdadeiro alcance, quando os critérios regulares de atribuição de legitimidade são insuficientes para garantir a concretização da tutela judicial, permitindo aquele, distender a legitimidade processual a cidadãos, individual ou coletivamente organizados. Tal desígnio, visa especialmente conferir legitimidade ativa a todos os cidadãos, para garantir a *tutela objetiva da legalidade e do interesse público*, na medida em que, a *tutela jurídico-subjetiva* dos cidadãos não

---

<sup>50</sup> Cf. J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição (Revista), Coimbra Editora, Coimbra, 1993, pp. 282 e ss.

<sup>51</sup> Neste sentido, Ac. TRL - 20 de junho de 1996 (Proc. n.º 11260/2005-7), in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

<sup>52</sup> Lei n.º 35/98, de 18 de Julho, que define o estatuto das organizações não-governamentais de ambiente.

carece desta cláusula geral, em virtude de já se encontrar assegurada pelos tribunais (cf. art.º 20.º e 268.º/4 da CRP).

Resta salientar que, a Lei de Participação Procedimental e Ação Popular<sup>53</sup> que “*define os casos e termos em que são conferidos e podem ser exercidos o direito de participação popular em procedimentos administrativos e o direito de ação popular para a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções previstas no n.º 3 do artigo 52.º da Constituição*” veio regulamentar esse direito, apenas seis anos depois da sua consagração na CRP: Não obstante, “o seu cariz simultaneamente procedimental e processual” foi considerado pela doutrina, que perfilhamos<sup>54</sup> “... mais um passo frente no sentido de uma garantia efetiva do acesso à justiça e aos tribunais para a tutela do ambiente”.

Por fim, partilhando as palavras de JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, com as quais, inteiramente concordamos, recorda-se que “*a prevenção tem, no âmbito do direito do ambiente, um relevo muito especial, devido à natureza muito própria dos bens que se tutelam: o bem jurídico ambiente, sobretudo no que diz respeito aos seus componentes naturais, tem uma natureza única que torna a sua “recuperação” extremamente difícil, quando não impossível. Às enormes dificuldades da reconstituição ‘natural’ juntam-se os seus custos elevadíssimos os quais, em muitos casos, não podem ser impostos aos poluidores. Como tal, o que mais importa na regulamentação jurídica dos comportamentos susceptíveis de produzir efeitos sobre o ambiente, é prevenir danos e agressões ambientais em vez de as (tentar) remediar.*”<sup>55</sup> (sublinhado nosso)

### **3.3 A relevância das medidas cautelares no domínio ambiental**

Recalcando aqui: a tutela dos bens ambientais é constitucionalmente relevante, e como tal, está presente na CRP e em alguns importantes diplomas infraconstitucionais<sup>56</sup>, com o fim de assegurar tempestivamente, através do princípio da precaução, a salvaguarda

---

<sup>53</sup> Cf., a Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, com a Rectificação n.º 4/95, de 12/10 de 1995 e alterada pelo D.L. n.º 214-G/2015, de 02/10.

<sup>54</sup> Cf. J. EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, in Revista CEDOUA, Ano II \_ 1.99, p. 50.

<sup>55</sup> Cf. *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*, Janeiro, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2002.

<sup>56</sup> V. supra, pp. 28 e ss.



do meio ambiental, sob pena de sair frustrada a tutela jurídica efetiva prevista no art.º 268.º da Lei Fundamental.

O ordenamento jurídico português disponibiliza um conjunto de medidas cautelares, a que qualquer cidadão pode deitar mão, independentemente da conexão estabelecida entre os seus interesses e a situação em litígio, por via dos tribunais comuns (cf. o art.º 362.º e ss do CPC) e administrativos (cf. o art.º do 112.º do CPTA), a que se junta também o recurso à Intimação para a Proteção de Direitos Liberdades e Garantias (cf. o art.º 109.º do CPTA).

Não obstante, a existência de diversos regimes especiais com previsões que determinam a aplicação de medidas cautelares, importa aqui relevar, apenas aquelas que se prendem com as infrações ambientais, especialmente consignadas na LQCA, que no seu art.º 41.º dispõe o seguinte:

***“Determinação das medidas cautelares***

1. *Quando se revele necessário para a instrução do processo de contraordenação ambiental ou quando estejam em causa a saúde, a segurança das pessoas e bens e o ambiente, a autoridade administrativa pode determinar uma ou mais das seguintes medidas:*
  - a) *Suspensão da laboração ou o encerramento preventivo no todo ou em parte da unidade poluidora;*
  - b) *Notificação do arguido para cessar as atividades desenvolvidas em violação dos componentes ambientais;*
  - c) *Suspensão de alguma ou algumas atividades ou funções exercidas pelo arguido;*
  - d) *Sujeição da laboração a determinadas condições necessárias ao cumprimento da legislação ambiental;*
  - e) *Selagem de equipamento por determinado tempo;*
  - f) *Recomendações técnicas a implementar obrigatoriamente quando esteja em causa a melhoria das condições ambientais de laboração;*
  - g) *Imposição das medidas que se mostrem adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infração e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma.*
2. *A determinação referida no número anterior vigora, consoante os casos:*

- a) *Até à sua revogação pela autoridade administrativa ou por decisão judicial;*
  - b) *Até ao início do cumprimento de sanção acessória de efeito equivalente às medidas previstas no artigo 30.º da presente lei;*
  - c) *Até à superveniência de decisão administrativa ou judicial que não condene o arguido às sanções acessórias previstas no artigo 30.º, quando tenha sido decretada medida cautelar de efeito equivalente;*
  - d) *Até à ultrapassagem do prazo de instrução estabelecido pelo artigo 48.º*
3. *Quando se verifique obstrução à execução das medidas previstas no n.º 1 deste artigo, pode ser solicitada pela autoridade administrativa às entidades distribuidoras de energia elétrica a interrupção do fornecimento desta aos arguidos por aquela indicados.*
  4. *A determinação da suspensão e do encerramento preventivo previstos no n.º 1 podem ser objeto de publicação pela autoridade administrativa, sendo as custas da publicação suportadas pelo infrator.*
  5. *Quando, nos termos da alínea c) do n.º 1, seja determinada a suspensão total das atividades ou das funções exercidas pelo arguido e este venha a ser condenado, no mesmo processo, em sanção acessória que consista em interdição ou inibição do exercício das mesmas atividades ou funções, é descontado por inteiro no cumprimento da sanção acessória o tempo de duração da suspensão preventiva.”*

A estas medidas, acresce a *apreensão cautelar* aditada pelo art.º 42.<sup>o57</sup>, as quais, estabelecem ligação com a previsão do art.º 30.<sup>o58</sup>, visto que, qualquer procedimento

---

<sup>57</sup> Cf., o art.º 42.º (apreensão cautelar) que dispõe: “1 - A lei pode determinar a apreensão provisória pela autoridade administrativa, nos termos desta lei e do regime geral das contraordenações, nomeadamente dos seguintes bens e documentos: a) Equipamentos destinados à laboração; b) Licenças, certificados, autorizações, aprovações, guias de substituição e ou outros documentos equiparados; c) Animais ou plantas de espécies protegidas ilegalmente na posse de pessoas singulares ou coletivas. 2 - No caso de apreensão nos termos da alínea a) do número anterior, pode o seu proprietário, ou quem o represente, ser designado fiel depositário, com a obrigação de não utilizar os bens cautelarmente apreendidos, sob pena de crime de desobediência qualificada.”

<sup>58</sup> Cf., o art.º 30.º (sanções acessórias), dispõe: “1 - Pela prática de contraordenações graves e muito graves podem ser aplicadas ao infrator as seguintes sanções acessórias: a) Apreensão e perda a favor do Estado dos objetos pertencentes ao arguido, utilizados ou produzidos aquando da infração; b) Interdição do exercício de profissões ou atividades cujo exercício dependa de título público ou de autorização ou homologação de autoridade pública; c) Privação do direito a benefícios ou subsídios outorgados por entidades ou serviços públicos nacionais ou comunitários; d) Privação do direito de participar em conferências, feiras ou mercados nacionais ou internacionais com intuito de transacionar ou dar publicidade aos seus produtos ou às suas atividades; e) Privação do direito de participar em arrematações ou concursos públicos que tenham por objeto a empreitada ou concessão de obras públicas, a aquisição de

contraordenacional poderá iniciar-se com o decretamento de uma medida cautelar, a fim de prevenir o perecimento dos bens, antes do termo do procedimento.

Neste âmbito, subscrevemos o comentário tecido à LQCOA, por LOURENÇO NOGUEIRO<sup>59</sup>, no qual afirma que as “autoridades administrativas competentes para aplicarem medidas cautelares deverão fazê-lo com prudência, a fim de evitarem que sejam elas a determinar o próprio conteúdo do facto típico, ou seja, a determinar um ou mais elementos do tipo legal, o que redundaria na violação do princípio da legalidade e, conseqüentemente, poderia conduzir à inconstitucionalidade de algumas normas do preceito, quando a sua interpretação possa ser corporizada em ‘*medidas cautelares*’ ...)”. Do mesmo modo, se manifestou NUNO SALAZAR CASANOVA e CLÁUDIO MONTEIRO referindo que, a admissão de medidas cautelares «que se mostrem adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infração e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma» é de legalidade e constitucionalidade duvidosa<sup>60</sup>, pois dizem os autores que o princípio da legalidade e da reserva relativa da Assembleia da República não se conformam com a *remissão genérica do tipo do ilícito para decisões discricionárias das autoridades administrativas*. Isto é, a autoridade administrativa, ao abrigo desta faculdade genérica, determina efetivamente o conteúdo do facto típico.

---

*bens e serviços, a concessão de serviços públicos e a atribuição de licenças ou alvarás; f) Encerramento de estabelecimento cujo funcionamento esteja sujeito a autorização ou licença de autoridade administrativa; g) Cessação ou suspensão de licenças, alvarás ou autorizações relacionados com o exercício da respetiva atividade; h) Perda de benefícios fiscais, de benefícios de crédito e de linhas de financiamento de crédito de que haja usufruído; i) Selagem de equipamentos destinados à laboração; j) Imposição das medidas que se mostrem adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infração e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma; l) Publicidade da condenação; m) Apreensão de animais. 2 - No caso de ser aplicada a sanção prevista nas alíneas c) e h) do número anterior, deve a autoridade administrativa comunicar de imediato à entidade que atribui o benefício ou subsídio com vista à suspensão das restantes parcelas dos mesmos. 3 - No caso do recebimento pelo infrator da totalidade ou parte do benefício ou subsídio, pode o mesmo ser condenado a devolvê-lo. 4 - As sanções referidas nas alíneas b) a j) do n.º 1 têm a duração máxima de três anos, contados a partir da data da decisão condenatória definitiva. 5 - Quando se verifique obstrução à execução das medidas previstas nas alíneas f), i) e j) do presente artigo, pode igualmente ser solicitada às entidades competentes a notificação dos distribuidores de energia elétrica para interromperem o fornecimento desta. 6 - No caso de ser aplicada a sanção prevista na alínea m) do n.º 1, deve a autoridade administrativa comunicar de imediato à entidade licenciadora da respetiva atividade, para que esta a execute.”*

<sup>59</sup> Cf. “Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais”, in RPDC, Março de 2009, N.º 57, p. 41.

<sup>60</sup> Cf. “Comentário à Lei-Quadro das ...”, ob. cit., p. 66. [Em linha]. [Acesso em 2017.01.09]. Disponível em: <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/1740/documento/art04.pdf?id=2137>

Relevante é também o Decreto-Lei n.º 147/2008 de 29 de Julho, que estabelece o regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais<sup>61</sup> e determina dois tipos de medidas — prevenção<sup>62</sup> *versus* reparação —, ambas podem ser tomadas em matéria de danos ecológicos, sendo que, esta última destina-se a efetivar sempre que possível uma *reparação primária ou natural* do bem, socorrendo-se nessa impossibilidade, da *reparação complementar* (ação de compensação). A APA é a autoridade competente para propulsionar o cumprimento das determinações consignadas neste diploma, que além de constituir um importante instrumento na reparação do dano ecológico, assume-se também como uma ferramenta soberana de prevenção do meio ambiente. E, é precisamente nesta última vertente que reside a essencialidade da tutela deste tipo de bens (e.g., ambiente e saúde), dada a natureza eminentemente frágil dos recursos naturais e da vida humana.

Efetivamente, as *medidas cautelares* no domínio do ambiente assumem um papel basilar, devido à vocação de controlo preventivo que marcadamente as caracteriza, i.e., perante uma ameaça grave (grande dimensão/irreversível) e iminente ao meio ambiente, encontramos à nossa disposição (cf. o art.º 53.º, n.º 3 da CRP) essas armas prontas a estagnar (ainda que temporariamente) o malefício que se avizinha. Tal como refere CARLA AMADO GOMES “...o *periculum in mora* que resulta da espera pela prolação da decisão definitiva no processo principal, o qual pode comprometer irreversivelmente o seu

---

<sup>61</sup> Para a definição de danos ambientais, v., a previsão constante na alínea e) do n.º 1 do art.º 11.º RPRDE.

<sup>62</sup> Cf., o Artigo 14.º sob a epígrafe (*Medidas de prevenção*) da RPRDE dispõe o seguinte “1 - Quando se verificar uma ameaça iminente de danos ambientais o operador responsável nos termos dos artigos 12.º e 13.º do presente decreto-lei adopta, imediata e independentemente de notificação, requerimento ou acto administrativo prévio, as medidas de prevenção necessárias e adequadas. 2 - Quando ocorra um dano ambiental causado pelo exercício de qualquer actividade ocupacional, o operador adopta as medidas que previnam a ocorrência de novos danos, independentemente de estar ou não obrigado a adoptar medidas de reparação nos termos do presente decreto-lei. 3 - A determinação das medidas de prevenção de danos ou de prevenção de novos danos realiza-se de acordo com os critérios constantes das alíneas a) a f) do n.º 1.3.1 do anexo v ao presente decreto-lei. 4 - Os operadores informam obrigatória e imediatamente a autoridade competente de todos os aspectos relacionados com a existência da ameaça iminente de danos ambientais verificada, das medidas de prevenção adoptadas e do sucesso destas medidas da prevenção do dano. 5 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a autoridade competente, pode em qualquer momento: a) Exigir que o operador forneça informações sobre a ameaça iminente de danos ambientais, ou suspeita dessa ameaça; b) Exigir que o operador adopte as medidas de prevenção necessárias; c) Dar ao operador instruções obrigatórias quanto às medidas de prevenção necessárias, ou se for o caso, revogá-las; d) Executar, subsidiariamente e a expensas do operador responsável, as medidas de prevenção necessárias, designadamente quando, não obstante as medidas que o operador tenha adoptado, a ameaça iminente de dano ambiental não tenha desaparecido ou, ainda, quando a gravidade e as consequências dos eventuais danos assim o justificarem. 6 - Sempre que se verifique a ameaça iminente de um dano ambiental que possa afectar a saúde pública, a autoridade competente informa a autoridade de saúde regional ou nacional, consoante o âmbito do dano.

efeito útil – e sublinhe-se que este efeito, mais do que particularmente útil, o é colectivamente, por força da natureza dos bens em questão.”<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Cf. *As providências Cautelares e o “Princípio da Precaução”: Ecos da Jurisprudência*, pp. 5 e ss. [Em linha]. [Acesso em 2016.12.10]. Disponível em: <https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/3779571743264/PROVPREC>

## **4. O PAPEL DA IGAMAOT NA TUTELA SANCIONATÓRIA DO AMBIENTE**

### ***4.1 O Protagonismo da IGAMAOT na Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais e as suas diversas competências***

A IGAMAOT<sup>64</sup>, anteriormente designada de Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar<sup>65</sup>, é um serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa, com sede em Lisboa, cuja direção é exercida conjuntamente pelo Ministro-Adjunto, Ministro do Ambiente, Ministro da Agricultura Florestas e Desenvolvimento Rural, e Ministra do Mar, que prossegue a missão e atribuições estabelecidas no Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, entre as quais se encontra a competência para *“Instaurar, instruir e decidir processos de contraordenação ambiental, nos termos da lei-quadro das contraordenações ambientais, bem como nos demais casos previstos na lei, e levantar auto de notícia relativo às infrações legalmente definidas”* [cf. Art.º 2.º, n.º 2, alínea h)].

Não obstante, a existência de diversas entidades de controlo formal responsáveis pelo processamento de contraordenações ambientais, optámos por dedicar o presente estudo àquela que, neste âmbito, face ao leque de competências atribuídas no âmbito da tutela ambiental, se tem revelado de maior protagonismo —, IGAMAOT<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Cf., o Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro, que aprovou a Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional e passou a designar a IGAMAOT de Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

<sup>65</sup> Cf., o artigo 2.º, nas alíneas j) e k) do Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho, que aprovou a Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto, que procedeu à cisão do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território em dois departamentos governamentais: Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (MAOTE) e Ministério da Agricultura e do Mar (MAM), cujo desempenho e gestão dos respetivos serviços e organismos, ou dos que ficaram sujeitos à tutela dos respetivos ministros, passaram a ser ambos avaliados pela IGAMAOT, através de ações de auditoria e controlo, aferição da correta atribuição de apoios financeiros nacionais e comunitários e, nas áreas do ambiente e do ordenamento do território, assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade em consonância com art.º 10.º do D.L. n.º 17/2014, de 4 de fevereiro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia) e o artigo 22.º, n.ºs 2 e 3 do D.L. n.º 18/2014, de 4 de fevereiro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Agricultura e do Mar, consubstanciando o resultado da fusão das anteriores Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas e Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território.

<sup>66</sup> E também, porque é nesta Inspeção-geral que recentemente terminei o estágio profissional PEPAC/2016 integrada na Equipa Multidisciplinar das “CONTRAORDENAÇÕES E ASSUNTOS JURÍDICOS”.

No corpo da LQCA está hospedada a competência genérica do inspetor-geral da IGAMAOT para assegurar a instrução e decisão de processos de contraordenação ambiental procedentes de autos lavrados pelos serviços competentes da Inspeção-Geral ou por qualquer autoridade administrativa<sup>67</sup>, ainda que, tal competência lhe esteja conferida (cf. art.º 71.º/1) e em situações cujo ilícito ainda que de âmbito mais amplo, enquadre componentes ambientais. (cf. Art.º 71.º/2), e ainda, pelas entidades autuantes com competência de fiscalização, mas sem competência de instrução do processo (cf. art.º 71.º - A).

Ouso confidenciar que, enquanto estagiária, ao abrigo do PEPAC/2016, integrada no “Serviço de Contraordenações e Assuntos Jurídicos” da IGAMAOT elaborei dezenas de projetos de decisão em processos contraordenacionais, fui instrutora de mandados, analisei autos de notícia procedentes da GNR, da PSP e de outras autoridades competentes para o efeito, e tive o privilégio de observar diariamente o registo de um volumoso número de autos de notícia, nesta entidade inspetiva.

#### ***4.2 O contributo das Ações Inspetivas promovidas pela IGAMAOT na prevenção ambiental***

Em visita ao Site Oficial da IGAMAOT deparamo-nos logo à partida com a *Mensagem do Inspetor-Geral*, bastante elucidativa do funcionamento e protagonismo desta entidade no âmbito do controlo, auditoria e fiscalização realizadas nas áreas compreendidas na missão e atribuições dos organismos e serviços sujeitos à tutela dos Ministros referenciados no subcapítulo antecedente. Tomando de empréstimo as suas palavras, reproduziu-se parte do discurso, de molde a patentear sinteticamente as grandes áreas de atuação da IGAMAOT e que consiste no seguinte:

*“Com uma grande diversidade de áreas de atuação, acompanhada por uma responsabilidade tutelar distribuída por quatro ministérios, a IGAMAOT assegura o acompanhamento de um conjunto relevante de regimes legais, num número não menos expressivo de setores da economia nacional.*

---

<sup>67</sup> Cf., o artigo 74.º da LQCOA dispõe o seguinte: “ Para os efeitos da presente lei, consideram-se autoridade administrativa os organismos a quem compita legalmente a instauração, a instrução e ou a aplicação das sanções dos processos de contraordenação ambiental e do ordenamento do território.”

*Dispõe de um mapa de pessoal composto por trabalhadores altamente qualificados, integrados essencialmente na carreira especial de Inspeção e organiza a sua atividade com base em metodologias de análise de risco, de forma a orientar os seus recursos para uma otimização dos resultados das suas ações, sejam elas de Inspeção, auditoria, acompanhamento, controlo, inquérito ou, em matéria ambiental, de investigação criminal e aqui neste caso, sob direção do Ministério Público.*

*A sua atividade incide sobre o setor público e sobre os operadores privados, abrangendo ainda os cidadãos de forma individual em questões que se prendam com legislação ambiental, do ordenamento do território ou da conservação da natureza, ou ainda no caso de beneficiários de apoios nacionais ou europeus na agricultura e pescas.*

*O objetivo último da sua ação é a promoção do cumprimento da legislação, reduzindo os comportamentos contrários à lei, cabendo-lhe ainda a aplicação de coimas e sanções acessórias no caso das contraordenações ambientais por si instruídas.*

*Assegura um conjunto de funções de autoridade do Estado, em matérias como a segurança alimentar, o desempenho das instalações industriais sujeitas a licenciamento ambiental no âmbito do Regime das Emissões Industriais, ou no acompanhamento de Regimes como a Reserva Ecológica Nacional ou o Regime de Conservação da Natureza e Biodiversidade.*

*Acolhe ainda queixas, reclamações e denúncias de atos relacionados com as suas competências intervindo nas matérias de maior risco potencial e articulando a intervenção da administração com as demais entidades competentes, em função da matéria denunciada. (...)*

*É este o desafio que se coloca diariamente à IGAMAOT e aos seus trabalhadores!*

*Lisboa, junho de 2016*

*Nuno Miguel S. Banza, Inspetor-Geral”<sup>68</sup>(sublinhado nosso)*

Importa ora avaliar o contributo das ações inspetivas promovidas pela IGAMAOT na prevenção ambiental. Para tanto foi consultada a área reservada do Site Oficial da entidade, onde se encontram publicados os Planos de Atividades e correspondentes Relatórios Anuais. Considerámos como tempo *razoável* para este estudo

---

<sup>68</sup> V. a *Mensagem do Inspetor-Geral da IGAMAOT*, in Site Oficial da IGAMAOT. [Em linha]. [Acesso em 2017.01.21]. <https://www.igamaot.gov.pt/quem-somos/mensagem-do-inspetor-geral/>



(dada a limitação de texto imposta pelas linhas orientadoras), um período compreendido pelos últimos três anos, na área de intervenção e projetos designada “*Controlo, (Supervisão) e Inspeção das atividades com incidência ambiental*”.

Contudo, até ao limite temporal admissível, considerando o prazo de entrega da dissertação, não foi publicado o relatório de atividades do ano de 2016, razão pela qual, nos recuámos ao exercício referente ao ano de 2013.

Destarte, da leitura efetuada aos quatro últimos Planos anuais de atividades (2013, 2014, 2015 e 2016), publicados no Site oficial da IGAMAOT, à data de conclusão desta dissertação, verificou-se que, no âmbito do “*Controlo, (Supervisão) e Inspeção das atividades com incidência ambiental*”, a IGAMAOT tem vindo a prosseguir (entre outros), por via de objetivos operacionais, a concretização de um objetivo estratégico designado “*Garantir e reforçar o cumprimento da legislação ambiental e do ordenamento do território*”, através da “*realização de ações de inspeção a entidades públicas e privadas em matérias de incidência ambiental, impondo as medidas que previnam ou eliminem situações de perigo grave para a saúde, segurança das pessoas, dos bens e do ambiente, nos termos previstos na alínea e) do n.º 2 do artigo 2.º do D.L. n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, alterado pelo D.L. n.º 153/2015, de 7 de agosto. (...) No âmbito da sua atividade, a EM CSI<sup>69</sup> assegura a realização de inspeções ordinárias que envolvem, na generalidade, todas as vertentes ambientais, englobando as inspeções completas ou integradas, as inspeções SEVESO, as inspeções REACH, de acompanhamento e ainda as inspeções realizadas no âmbito de campanhas específicas, designadamente ao nível do Controlo de Movimentos Nacionais ou Transfronteiriços de Resíduos, por via terrestre e marítima. São ainda asseguradas ações de inspeção extraordinárias, em resposta a reclamações, queixas ou denúncias relacionadas com o ambiente, pedidos institucionais, verificação do cumprimento de mandados, na sequência de incidentes/acidentes, na sequência de inquéritos delegados pelo Ministério Público, bem como, ainda, inquéritos e processos de naturezas várias determinados pela tutela.*”<sup>70</sup> (sublinhado nosso)

---

<sup>69</sup> Equipa Multidisciplinar de Controlo, Supervisão e Inspeções das Atividades com Incidência Ambiental.

<sup>70</sup> Cf., o Plano de Atividades da IGAMAOT, 2016, p.32. [Em linha]. [Acesso em 2017.01.22]. [https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/PA2016\\_IGAMAOT\\_paraaprovação.pdf](https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/PA2016_IGAMAOT_paraaprovação.pdf)

Neste âmbito, o Plano de Atividades para 2013<sup>71</sup> e respetivo documento complementar<sup>72</sup>, previa a realização dos projetos e ações a seguir indicados:

Projeto	Número de ações previstas
<i>Planeamento, Coordenação e Acompanhamento</i>	3
<i>Ações de inspeção (ordinárias e extraordinárias)</i>	600
<i>Campanhas de enforcement</i>	3
<i>Avaliação e Melhoria do desempenho ambiental</i>	3
<i>Metodologia de desenvolvimento de sistemas de análise de riscos</i>	1
<i>Apreciação de denúncias</i>	3
<i>Representação internacional</i>	3

Consultado o Relatório de Atividades referente ao ano de 2013<sup>73</sup>, observa-se o seguinte indicador de realização:

	Previsto	Realizado	Desvio	Realizado (%) (total)
Nº de ações	616	716(*)	+100	-
Nº de Dias Uteis de coordenação	926	977,5	+51,5	28,4%
Nº de Dias Uteis de Trabalho	4245	4570	+325	26,8%

(\*) Contabilizaram-se as ações de inspeção que, apesar de terem implicado deslocações no terreno e terem permitido a atualização de informação de base, resultaram em ações “não cumpridas”, dado as instalações terem encerrado (89 casos).

No que tange às 600 ações (ordinárias e extraordinárias) previstas, a IGAMAOT realizou 696 atos inspetivos, dos quais considerou sem efeito 89, em virtude das empresas se encontrarem encerradas, contabilizando tais diligências como “não cumpridas”, o que totaliza um universo de 607 inspeções.

<sup>71</sup> Cf., o Plano de Atividades da IGAMAOT, 2013, p.28. [Em linha]. [Acesso em 2017.01.22]. [www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/PA2013\\_IGAMAOT.pdf](http://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/PA2013_IGAMAOT.pdf)

<sup>72</sup> Cf., o Documento Complementar ao Plano de Atividades da IGAMAOT, 2013. pp.1 e ss.[Em linha]. [Acesso em 2017.01.22]. [https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/PA2013\\_DocComp.pdf](https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/PA2013_DocComp.pdf)

<sup>73</sup> Cf., o Relatório de Atividades da IGAMAOT, 2013, p.63. [Em linha]. [Acesso em 2017.01.22]. [www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/RA2013\\_IGAMAOT.pdf](http://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/RA2013_IGAMAOT.pdf)

Refere o respetivo documento complementar do relatório de atividades, que “desses 607 atos inspetivos, 199 correspondem a inspeções efetuadas a unidades abrangidas pelo regime de emissões industriais aplicável à prevenção e ao controlo integrados da poluição (PCIP), 28 correspondem a inspeções SEVESO (regime da prevenção dos acidentes industriais graves, SEVESO) e 40 correspondem a inspeções REACH (inspeções efetuadas ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento europeu e do conselho, de 18 de dezembro de 2006). O que, corresponde em termos percentuais, a 32,8% inspeções efetuadas a unidades PCIP, 4,6% a inspeções SEVESO e 6,6% corresponderam a inspeções REACH.”<sup>74</sup>

De regresso ao Site Oficial da IGAMAOT<sup>75</sup>, prosseguimos, novamente com a consulta aos Planos e Relatórios de Atividades, ora para o ano de 2014, nos quais, igualmente se refletem os objetivos, metas e resultados obtidos no mesmo ano. Assim, no que concerne ao ano de 2014, o Plano de Atividades da IGAMAOT<sup>76</sup> e respetivo documento complementar<sup>77</sup>, previam a realização dos projetos e ações a seguir indicados:

Projeto	Número de Ações Previstas
<i>Planeamento, Coordenação e Acompanhamento</i>	2
<i>Realização de ações de inspeção (ordinárias e extraordinárias)</i>	500
<i>Campanhas de enforcement</i>	3
<i>Avaliação e Melhoria do desempenho ambiental</i>	4
<i>Metodologia de desenvolvimento de sistemas de análise de riscos</i>	5
<i>Desenvolvimento de ferramentas de apoio à atividade inspetiva</i>	1
<i>Formação</i>	3
<i>Audiências de tribunal</i>	150
<i>Apreciação de denúncias</i>	20
<i>Avaliação da Qualidade das Emissões – água, resíduos, entre outras</i>	40
<i>Representação internacional</i>	15

<sup>74</sup> Cf., o Documento Complementar ao Relatório da IGAMAOT, 2013. p.1. [Em linha]. [Acesso em 2017.01.22]. [https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/RA2013\\_IGAMAOTDocComplementar.pdf](https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/RA2013_IGAMAOTDocComplementar.pdf)

<sup>75</sup> O Site Oficial da IGAMAOT, encontra-se em: <https://www.igamaot.gov.pt/>

<sup>76</sup> Cf., o Plano de Atividade da IGAMAOT, 2014, p. 37. [Em linha]. [Acesso em 2017.01.22]. [https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/PA2014\\_IGAMAOT.pdf](https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/PA2014_IGAMAOT.pdf)

<sup>77</sup> Cf., o Documento Complementar ao Plano de Atividades da IGAMAOT, 2014. pp.1 e ss.[Em linha]. [Acesso em 2017.01.22]. [https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/PA2014\\_DocComp.pdf](https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/PA2014_DocComp.pdf)

Consultado o Relatório de atividades referente ao ano de 2014<sup>78</sup>, observa-se o seguinte indicador de realização:

	Previsto	Realizado	Desvio	Realizado (% total)
Nº de ações	743	809	+66	-
Nº de Dias Úteis de coordenação	840	840	0	28,5%
Nº de Dias Úteis de Trabalho	4574	4151	-423	26,8%

Em face do exposto e dos dados recolhidos, conclui-se que a IGAMAOT conseguiu superar os objetivos planeados nesta área de intervenção, que integrou o desenvolvimento de 11 projetos.

Todavia, ao contrário de 2013, o relatório de atividades de 2014 reduz o campo de observação do leitor, comparativamente com os dados apresentados no ano anterior através do respetivo documento complementar do relatório, pois não apresenta discriminadamente a distribuição das ações *ordinárias* e *extraordinárias*.

Por fim, resta aludir aos resultados apurados quanto à concretização dos objetivos definidos no Plano de atividades para o ano de 2015, tendo em conta que o Relatório de Atividades referente a 2016, ainda não se encontra publicado, quiçá por não se encontrar ainda aprovado pelos órgãos competentes.

Igualmente, a previsão, *in casu*, de 10 projetos e 1014 ações, constantes do Plano de Atividades da IGAMAOT para 2015<sup>79</sup>, refletidas no quadro que a seguir se transcreve:

<sup>78</sup> Cf., o Relatório de Atividades da IGAMAOT, 2013, p.63. [Em linha]. [Acesso em 2017.01.22]. [www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/RA2013\\_IGAMAOT.pdf](http://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/RA2013_IGAMAOT.pdf)

<sup>79</sup> Cf., o Plano de Atividade da IGAMAOT, 2015, p. 58. [Em linha]. [Acesso em 2017.01.22]. [https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/PA2015\\_IGAMAOT.pdf](https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/PA2015_IGAMAOT.pdf)

Projeto	Número de Ações Previstas
<i>Planeamento, Coordenação e Acompanhamento</i>	400
<i>Realização de ações de inspeção (ordinárias e extraordinárias)</i>	400
<i>Campanhas de enforcement</i>	4
<i>Avaliação e Melhoria do desempenho ambiental</i>	4
<i>Desenvolvimento de novos modelos de relatórios de inspeção</i>	3
<i>Formação ministrada</i>	4
<i>Formação recebida</i>	4
<i>Audiências de tribunal</i>	100
<i>Avaliação da Qualidade das Emissões – água, resíduos, entre outras</i>	80
<i>Representação internacional</i>	15

Consultado o Relatório de atividades referente ao ano de 2015<sup>80</sup>, observa-se o seguinte indicador de realização:

	Previsto	Realizado	Desvio
<i>N.º de ações para o projeto Planeamento, Coordenação e Acompanhamento.</i>	400	669	269
<i>N.º de ações para o projeto Realização de ações de inspeção (ordinárias e extraordinárias).</i>	400	669	269
<i>N.º de ações para o projeto Campanhas de enforcement.</i>	4	4	0
<i>N.º de ações para o projeto Avaliação e Melhoria do desempenho ambiental.</i>	4	4	0
<i>N.º de ações para o projeto Desenvolvimento de novos modelos dos relatórios de inspeção.</i>	3	6	3
<i>N.º de ações para o projeto Formação ministrada.</i>	4	3	-1
<i>N.º de ações para o projeto Formação recebida.</i>	4	6	2

<sup>80</sup> Cf., o Relatório de Atividades da IGAMAOT, 2015, p. 94. [Em linha]. [Acesso em 2017.01.22]. [https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/RA2015\\_IGAMAOT.pdf](https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/RA2015_IGAMAOT.pdf)

<i>N.º de ações para o projeto Audiências de tribunal.</i>	100	47	-53
<i>N.º de ações para o projeto Avaliação da Qualidade das Emissões – água, resíduos, entre outras.</i>	80	43	-37
<i>N.º de ações para o projeto Representação Internacional.</i>	15	17	2
<i>Total</i>	1014	1468	454

Olhando para este quadro comparativo, observa-se novamente que a IGAMAOT conseguiu também em 2015 superar o número de ações de inspeção (*ordinárias e extraordinárias*) previstas, com um desvio positivo de 269; resultado que, no relatório de atividades anual é sustentado num “...esforço adicional na tentativa de assegurar um maior número de inspeções a instalações abrangidas pelo licenciamento ambiental não inspecionadas há mais de três anos, de instalações de nível superior de perigosidade SEVESO e ainda efetuar um maior número de inspeções a estabelecimentos de nível inferior de perigosidade SEVESO não anteriormente inspecionados.”<sup>81</sup>

Uma nota final, apenas para salientar que, em face dos resultados obtidos conclui-se que, a IGAMAOT nos três anos em apreço, superou na área de “*Controlo, (Supervisão) e Inspeção das atividades com incidência ambiental*” a concretização do objetivo estratégico designado “*Garantir e reforçar o cumprimento da legislação ambiental e do ordenamento do território*” através da execução/superação dos concernentes objetivos operacionais. O que, é de louvar, na medida em que, tais ações inspetivas contribuem para um melhor desempenho ambiental dos operadores inspecionados e consequente qualidade de vida —, garante da continuidade da homem, tal como o conhecemos!

<sup>81</sup> Cf., Ibidem, p.92.

### **4.3 Sinopse das medidas cautelares determinadas pela IGAMAOT, nos últimos três anos**

Revisitando os relatórios anuais das atividades desenvolvidas pela IGAMAOT, publicados nos últimos três anos, designadamente 2013, 2014 e 2015<sup>82</sup>, no desígnio de descortinar os dados referentes às medidas cautelares aplicadas por esta entidade inspetora, observou-se que, não se encontra disponibilizada informação relativamente a esta matéria, quiçá não foram aplicadas medidas desta natureza, o que parece duvidoso, face ao elevado número de ações Inspetivas levadas a cabo com “*incidência ambiental, impondo as medidas que previnam ou eliminem situações de perigo grave para a saúde, segurança das pessoas, dos bens e do ambiente*”, a que nos referimos no subcapítulo anterior.

Face à indisponibilidade dos referidos dados nos sobreditos relatórios, o que, supostamente se ficou a dever à falta de um registo permanentemente atualizado para este tipo de informação, fica da nossa parte por patentear a “*sinopse das medidas cautelares determinadas pela IGAMAOT, nos últimos três anos*”.

Posto isto, dá-se por ultimado este percurso, com a advertência de que urge a implementação do Cadastro Nacional de infratores, de molde a permitir o registo e o tratamento das sanções principais e acessórias, bem como das medidas cautelares aplicadas em processo de contraordenação e das decisões judiciais, relacionadas com aqueles processos, após decisão definitiva ou trânsito em julgado (cf. art.º 62.º a 68.º da LQCA).

---

<sup>82</sup> Conforme supra referido, o Relatório de atividades de 2016 ainda não se encontra disponível.

## CONCLUSÕES:

Ultimado este percurso, importa ora sistematizar as principais ideias, apresentando-se para o efeito, as seguintes conclusões:

- I. A LQCOA teve como desígnio criar no ordenamento jurídico português um regime específico norteado para as contraordenações ambientais, em virtude das especificidades próprias do direito do ambiente. Não obstante, à semelhança do RGCO, apresenta-se também como um regime geral nesta área do direito, constituído com alterações pertinentes, entre as quais, se destacam os ditames que visam desencorajar o arguido a valer-se dos seus direitos de defesa junto dos tribunais e a derrogação da *reformatio in pejus*.
- II. O referido diploma começou por patentear um conjunto de previsões, ainda não cumpridas —, e.g., encontra-se por regulamentar o cadastro nacional das infrações ambientais, a codificação de condutas típicas, entre outras prescrições inicialmente plasmadas na sobredita lei.
- III. Elevado pela CRP de 1976 a direito fundamental, o Direito do Ambiente assume-se hoje como um intransponível instrumento de sustentabilidade da vida humana, digno de proteção constitucional, numa dupla vertente (*tarefa do Estado e direito fundamental dos cidadãos*).
- IV. Todavia, a LQCOA evidenciava um regime contraordenacional ambiental seriamente limitado pela imposição de uma sanção de expressão pecuniária a título principal, que obsta à realização efetiva e racional da tutela jurídico-ambiental.
- V. Aprimorada em 2015, pela Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto, ressalta da nova redação do diploma, a sua extensão às contraordenações do ordenamento do território, assim como o alargamento expressivo das molduras das coimas, no intuito de desnivelar o montante aplicável, em consonância com a intensidade da infração.



- VI. Deste modo, os limites mínimos distanciaram-se dos máximos, por forma a acentuar a gravidade das infrações que se revelam como um verdadeiro atentado ao meio ambiente, e a que se impõe um estrito cumprimento da lei ambiental.
- VII. Ademais, outras alterações significativas foram inseridas, mas as sanções contraordenacionais continuam a operar em esquema dual (coima e sanção acessória), o que parece não responder aos fins pretendidos, na medida em que, a punição pecuniária aplicada a título principal aos infratores do meio ambiente não consegue assegurar cabalmente a tutela do mesmo. E a sanção acessória só é passível de aplicação a infrações graves ou muito graves.
- VIII. A LQCA foi concebida como regime adequado aos princípios marcadamente profiláticos — prevenção e precaução — (pilares fundamentais na estrutura da tutela ambiental), legalmente consagrados no nosso país, na medida em que, é indispensável eleger uma tutela jurídico-ambiental baseada numa *intervenção preventiva* visto que, a intervenção *corretiva* poderá não surtir o efeito almejado.
- IX. Aliás, sempre que surgem preocupações de índole ambiental a salvaguardar, assentimos a *intervenção preventiva* como a melhor opção para a efetivação de um desenvolvimento sustentável, isto porque, o princípio da prevenção encontra fundamento nos conceitos de antecipação, perigo e risco.
- X. No que tange ao princípio da precaução, observa-se que, este está colocado ainda numa posição aquém das expectativas a nível interno, em virtude da complexidade de situações a que se aplica e do clima de suspeição crónica que paira sobre o mesmo, pelo que carece ainda de alguma clarificação, para a qual, tem recebido o contributo do Direito Europeu.
- XI. Acolhemos o entendimento doutrinal que sustenta a aplicação do princípio da precaução, na existência de riscos graves e incertezas significativas quanto aos riscos —, i.e., tal princípio deverá operar somente quando

estejam em causa, danos ambientais ou ecológicos, que em função do grau de gravidade da ameaça (avaliado à luz dos critérios definidos na diretiva em vigor), dos interesses em jogo, da magnitude dos efeitos, ponham em causa a saúde pública, a segurança, ou quaisquer outros direitos fundamentais.

- XII. Deste modo, a estrutura tipo do modelo contraordenacional centralizado na LQCA, não consegue responder aos fins pretendidos, na medida em que, a punição pecuniária aplicada a título principal aos infratores do meio ambiente, parece-nos exígua e inadequada à tutela destes bens, na medida em que impõe a sua graduação em função da gravidade da sanção, de molde a dissuadir o infrator, o que, não obstaculiza a sua atuação.
- XIII. Assim, este modelo sancionatório encontrado pelo legislador através LQCA mostra-se insuficiente na perspetiva preventiva e precaucional, para fazer face aos desafios apresentados pelos bens jurídicos ambientais.
- XIV. Diante disto, torna-se imprescindível conceber um regime sancionatório ambiental meramente vocacionado para a proteção do ambiente e bens jurídicos ambientais.
- XV. Para tanto, além do princípio da prevenção, também o princípio da precaução assume um papel central não só na política ambiental, como também na saúde pública e segurança dos consumidores, não obstante a recetividade em Portugal ainda ficar aquém das expectativas.
- XVI. A necessidade de antecipação de riscos ambientais com capacidade de destruição de bens, de forma irreversível, impõe a aplicação do princípio da precaução, de molde a evitar danos ambientais de elevada magnitude -, e.g., riscos nucleares produzidos por *radiações ionizantes*.
- XVII. Aliás, o referido princípio tem como pressupostos, a existência de riscos ambientais e a sua incerteza científica, cujo processo de aplicação passa pela ponderação das vantagens e desvantagens; aceitação social dos riscos em apreço e adoção das medidas precaucionais adequadas.

- XVIII. Em face de tudo o que se disse, conclui-se pela existência de uma visão errónea no que toca às dúvidas e receios que envolvem o princípio da precaução, tendo em conta que, este não se poderá considerar anticientífico porque a sua atuação está sustentada na ciência, na medida em que é efetuada uma prévia avaliação científica do risco, antes da adoção das medidas precaucionais e, *a posteriori* para avaliação das mesmas.
- XIX. Em suma, o princípio da precaução destina-se a controlar riscos hipotéticos ou potenciais, é proactivo, útil e conduz a um modelo de desenvolvimento sustentável, na medida em que refuta a conceção moderna da gestão de riscos.
- XX. Refira-se também que, se é indubitável que a CRP deve refletir os valores almejados pela sociedade, não é despiciendo que a tutela ambiental deva ser partilhada e prosseguida por todos nós (entidades públicas e privadas, pessoas coletivas e particulares).
- XXI. Na CRP, o dano ambiental e a garantia de proteção do ambiente estão previstos em duas dimensões — objetiva e subjetiva —, o que significa, que nesta última vertente concede-se ao cidadão o direito à proteção jurídica efetiva, o que se traduz numa alternativa à primeira e se consubstancia numa verdadeira tutela jurisdicional efetiva.
- XXII. Nestes termos, a CRP consagra o direito de ação popular, como instrumento de defesa do direito do ambiente, cuja proteção deverá concretizar-se através da tutela preventiva, de molde a evitar a sua degradação, a qual compreenderá à necessidade de se conferir tutela jurisdicional às situações em que se concretizam os direitos fundamentais.
- XXIII. Efetivamente, o direito de ação popular surge como a medida preventiva de cariz jurisdicional a que, além do Estado, qualquer um de nós está legitimado para deitar mão (tenha ou não interesse direto e pessoal), a fim de prevenir danos e agressões ambientais, sempre que estejam reunidos os pressupostos de que depende a aplicação do princípio da prevenção e da precaução.

- XXIV. A Lei de Participação Procedimental e Ação Popular define os casos e termos em que são conferidos e podem ser exercidos o direito de participação popular em procedimentos administrativos e o direito de ação popular para a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações previstas no n.º 3 do artigo 52.º da Constituição.
- XXV. E, o direito de ação popular visa especialmente conferir legitimidade ativa a todos os cidadãos, para garantir a tutela objetiva da legalidade e do interesse público, na medida em que, a tutela jurídico-subjetiva dos cidadãos não carece desta cláusula geral, em virtude de já se encontrar assegurada pelos tribunais (cf. art.º 20.º e 268.º/4 da CRP).
- XXVI. De destacar, as medidas cautelares no domínio do ambiente, que assumem um papel basilar, devido à vocação de controlo preventivo que marcadamente as caracteriza, pois perante uma ameaça grave (grande dimensão/irreversível) e iminente ao meio ambiente, encontramos à nossa disposição essas armas prontas a estagnar (ainda que temporariamente) o malefício que se avizinha.
- XXVII. Não obstante, a existência de diversos regimes especiais com previsões que determinam a aplicação de medidas cautelares, importa aqui realçar aquelas que se prendem com as infrações ambientais, especialmente consignadas no art.º 41.º da LQCA, a que acresce a apreensão cautelar aditada pelo art.º 42.º, as quais, estabelecem ligação com a previsão do art.º 30.º visto que, qualquer procedimento contraordenacional poderá iniciar-se com o decretamento de uma medida cautelar.
- XXVIII. Digna de referência —, a IGAMAOT — entidade de controlo formal que detém o maior leque de competências, no âmbito da tutela ambiental, entre as quais, sublinhamos a competência genérica do Inspetor-Geral alojada no corpo da LQCA.
- XXIX. Consultados os relatórios anuais de atividades da IGAMAOT, correspondentes aos anos de 2013, 2014, 2015 (tendo em conta que, o relatório de 2016 ainda não se encontrava publicado à data de conclusão

desta dissertação), sublinha-se que, a entidade superou nesses três anos, na área de “*Controlo, (Supervisão) e Inspeção das atividades com incidência ambiental*” a concretização do objetivo estratégico designado “*Garantir e reforçar o cumprimento da legislação ambiental e do ordenamento do território*” através da execução/superação dos concernentes objetivos operacionais —, o que é de louvar, na medida em que, tais ações inspetivas contribuem para aumentar o bom desempenho ambiental dos operadores inspecionados e conseqüente qualidade de vida —, garante da continuidade da homem, tal como o conhecemos.

- XXX. Contudo, nos relatórios não consta informação atinente às medidas cautelares determinadas pela entidade Inspetiva, o que, supostamente se fica a dever à falta de um registo permanentemente atualizado com este tipo de elementos; situação que nos obsta de patentear a “*sinopse das medidas cautelares determinadas pela IGAMAOT, nos últimos três anos*”, mas nos impele a advertir a implementação do Cadastro Nacional de infratores, previsto LQCA.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **ANDRADE, José Carlos Vieira de**

— Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 3.<sup>a</sup> Edição, Coimbra 2004.

### **ARAGÃO, Alexandra**

— Aplicação nacional do princípio da precaução. [Em linha]. [Acesso em 2016.11.06]. Disponível em:

[https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/24581/1/Aplica%C3%A7%C3%A3o%20nacional%20do%20princ%C3%ADpio%20da%20precau%C3%A7%C3%A3o%20\(Alexandra%20Arag%C3%A3o\).pdf](https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/24581/1/Aplica%C3%A7%C3%A3o%20nacional%20do%20princ%C3%ADpio%20da%20precau%C3%A7%C3%A3o%20(Alexandra%20Arag%C3%A3o).pdf)

— *Princípio da precaução: manual de instruções*, in *Revista CEDOUA*, Vol. 11, N.º 22 (2008),

### **BANZA, Nuno Miguel S.**

— “*Mensagem do Inspetor-Geral da IGAMAOT*”, in *Site Oficial da IGAMAOT*. [Em linha]. [Acesso em 2017.01.21]. <https://www.igamaot.gov.pt/quem-somos/mensagem-do-inspetor-geral/>

### **CANOTILHO, J. J. Gomes / MOREIRA, Vital**

— *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.<sup>a</sup> Edição (Revista), Coimbra Editora, Coimbra, 1993

### **CASANOVA, Nuno Salazar / MONTEIRO, Cláudio**

— “*Comentário à Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais*”, *Actualidad Jurídica Uriá Menendez* / 16 – 2007. [Em linha]. [Acesso em 2016.10.19]. Disponível em: <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/1740/documento/art04.pdf?id=2137>

— “*Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais*”, in *RPDC*, Março de 2009, N.º 57.

### **DANTAS, António Leonel**

— “*Notas à Lei das Contraordenações Ambientais: Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto*” in *Revista do Ministério Público, Editorial Minerva*, n.º 116, Outubro – Dezembro, SMMP, Lisboa, 2008, Ano 29.

### **DIAS, José Eduardo Figueiredo**

— *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*, Janeiro, CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2002.

**DIAS, José Eduardo Figueiredo Dias / J. Pereira Mendes**

— *Legislação ambiental. Sistematizada e comentada*, 4.<sup>a</sup> Edição, Coimbra, 2004,

**FREITAS, Juarez**

— *A Análise do Risco no Contexto do Princípio da Precaução*”, Direito e Ambiente, in Revista do ILDA. Instituto Lusíada para o Direito do Ambiente. Ano I, n.º 1, Out/Dez 08, Universidade Lusíada Editora.

**GASPAR, Pedro Portugal**

— *O Estado de Emergência Ambiental*, Almedina, Coimbra, 2005.

**GOMES, Carla Amado**

— *“As Contraordenações ambientais no quadro da Lei 50/2006, de 29 de Agosto: Considerações gerais e observações tópicas”*. [Em linha]. [Acesso em 2017.01.08]. 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)

— *“Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente”*, Lisboa: Faculdade de Direito, 2007. (Dissertação de Doutoramento). [Em linha]. [Acesso em 2016.11.03]. Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/cg\\_ma\\_17157.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/cg_ma_17157.pdf)

— *As providências Cautelares e o “Princípio da Precaução”*: *Ecos da Jurisprudência*, Em linha]. [Acesso em 2016.12.10]. Disponível em: <https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/3779571743264/PROVPREC>

— *Dar o duvidoso pelo (in)certo? Reflexões sobre o “princípio da precaução”*, in *RJUA*, n.ºs 15/16, 2001.

— *“Constituição e Ambiente: Errância e simbolismo”*, pp.1 e ss. [Em linha]. [Acesso em 2016.11.30]. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/288-132.pdf>

**NOGUEIRO, Lourenço,**

— *“Comentário à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais”*, in *Revista Portuguesa do Direito do Consumo*, n.º 57, APDC, Coimbra, Março 2009.

**OLIVEIRA, Heloísa**

— *Eficácia e Adequação na Tutela Sancionatória de Bens Ambientais*, In: Revista da Concorrência e da Regulação, Almedina, Ano 2 – n.º 5, (Janeiro – março 2011),

**PRATES, Marcelo Madureira**

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

**SADELEER, Nicolas de**

— “*Les Avatars du Principe de Précaution en Droit Public. Effet de Mode au Révolution Silencieuse?*» in: Revue Française de Droit Administratif, Mai-Juin, 2001,

**SILVA, Júlio Barbosa**

— *Os princípios da prevenção e da precaução no âmbito do direito do ambiente – A perspectiva jurídico-administrativa (necessariamente) geral*, in Revista do Ministério Público, n.º 123, Editorial Minerva, Julho-Setembro, SMMP, Lisboa, 2010, Ano 31.

**JURISPRUDÊNCIA**

— *Ac. TRL - de 20 de junho de 1996 (Proc. n.º 11260/2005-7)*, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)