



# TUTELA CONTENCIOSA DO AMBIENTE

uma amostragem da  
jurisprudência nacional

**2019**

---

CARLA AMADO GOMES







# TUTELA CONTENCIOSA DO AMBIENTE

uma amostragem da  
jurisprudência nacional

2019

---

**CARLA AMADO GOMES**

*Professora da Faculdade de Direito  
da Universidade de Lisboa*

*Investigadora do Centro de Investigação  
de Direito Público*

*Professora Convidada da Faculdade de Direito  
da Universidade Católica Portuguesa (Porto)*

**Editor**

Instituto de Ciências Jurídico-Políticas  
Centro de Investigação de Direito Público

-

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

[icjp@fd.ulisboa.pt](mailto:icjp@fd.ulisboa.pt)

-

**Julho de 2019**

ISBN: 978-989-8722-39-3



**FACULDADE DE DIREITO**  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Alameda da Universidade  
1649-014 Lisboa  
[www.fd.ulisboa.pt](http://www.fd.ulisboa.pt)

**Foto da capa**

Carla Amado Gomes

-

**Produção**

OH! Multimédia

[mail@oh-multimedia.com](mailto:mail@oh-multimedia.com)



*Este texto resulta da sessão leccionada no Curso de Contencioso Administrativo: uma perspectiva prática, que decorreu entre 5 de Fevereiro e 28 de Março de 2019, organizado pela Ordem dos Advogados – Conselho Regional de Lisboa, sob coordenação científica do Mestre Tiago Serrão, a quem agradeço a lembrança do convite.*

# Índice

- 5** I - Ponto prévio: de que falamos quando falamos de “contencioso ambiental”?
  
- 10** II - Pressupostos processuais
  - i) Jurisdição/objecto do processo
  - ii) Legitimidade
  
- 15** III - Questões materiais
  - i) Princípio da precaução
  - ii) Direito de acesso à informação ambiental
  - iii) Direito de participação em procedimentos de tomada de decisão com incidência ambiental
  - iv) Avaliação de impacto ambiental / incidências ambientais
  - v) Responsabilidade fundada em razões de protecção ecológica
  - vi) Responsabilidade por dano ecológico
  - vii) Contra-ordenações ambientais
  
- 36** Lista de jurisprudência



## I. Ponto prévio

### De que falamos quando falamos de “contencioso ambiental”?

Falar de contencioso ambiental parece apontar para uma realidade demasiado ampla<sup>1</sup>. Não é assim, porém e na minha perspectiva, uma vez que o qualificativo só se aplica às decisões que tiverem por móbil a tutela dos componentes ambientais naturais tal como elencados no artigo 10º da Lei de Bases do Ambiente (Lei 19/2014, de 14 de Abril, LBA). Ou seja, é o ambiente enquanto grandeza metaindividual — que corresponde à protecção e promoção da integridade dos componentes ambientais como valores intrínsecos — que está em jogo.

Cumpra assim assinalar, e por um lado, que se trata de um interesse difuso, não de um interesse individual. Leia-se o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) de 17 de Abril de 2012 (proc. 1529/04.7TBABF. E1.S1), no qual se assimilou direito à saúde (repouso) do autor e direito

---

<sup>1</sup> Sobre o objecto do Direito do Ambiente, veja-se Carla AMADO GOMES, **Introdução ao Direito do Ambiente**, 4ª ed., Lisboa, 2018, pp. 30-49 — livro que contém informações de base que podem ser úteis à compreensão dos aspectos analisados a longo deste texto.

a um ambiente sadio, com vista à obtenção de uma indemnização. O STJ, apesar de no sumário ter referenciado estas posições jurídicas como sinónimas, acabou por precisar, na decisão, que:

*“Perante o que acaba de explanar-se, haverá, então, que proceder à apreciação dos pedidos formulados pelo A, entre os quais, e desde logo, aquele que tange à abstenção da produção ou reprodução pelo R, no seu estabelecimento, de música que seja audível no exterior, se mostra condenado ao insucesso, uma vez que a causa de pedir da acção se traduz, especificamente, na ofensa do direito de personalidade do A e não na ofensa de um direito ambiental cuja titularidade se radica na comunidade social”.*

Por outro lado, o “ambiente” enquanto bem de fruição colectiva difere de realidades próximas como o património cultural edificado (sobretudo na dimensão da paisagem), o urbanismo, ou a saúde pública. Todos estes interesses dispõem de âncora constitucional específica (cfr. os artigos 78º, 65º e 64º da CRP, respectivamente), e de leis de bases próprias<sup>2</sup>. O que não impede que se intersectem e que sejam permeáveis à transversalidade do objectivo da protecção ambiental. Esta diferenciação, que à partida se pode considerar artificiosa, pode relevar quando a acção é proposta por uma Associação não governamental, a qual deve ser dotada de um estatuto no qual se identifique com clareza o seu objecto, em homenagem ao princípio da especialidade.

---

2 Lei 107/2001, de 8 de Setembro (Lei de Bases da política e do regime de protecção e valorização do Património Cultural); Lei 31/2014, de 30 de Maio (Lei de bases gerais da política pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo), e Lei de Bases da Saúde (Lei 48/90, de 24 de Agosto).





Na verdade, o artigo 3º, nº 1 da Lei 83/95, de 31 de Agosto (Lei da participação procedimental e da acção popular, LAP) sujeita a legitimação das associações para intervenção em procedimentos de defesa de interesses difusos à condição de estas serem constituídas para defesa de determinados interesses difusos e não de outros. Por outras palavras e exemplificando, a *Associação para a conservação dos azulejos portugueses* não pode intentar acção popular para defesa do lobo ibérico — é parte ilegítima porque dos seus estatutos a tutela daquele bem jurídico (conservação da Natureza) não consta.

No Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 28 de Janeiro de 2016 (proc. 01362/12), pode perceber-se a relevância deste ponto — muito embora o tribunal, por razões substancialistas, o tenha contornado de forma questionável. Uma Associação de defesa do ambiente apresentou em juízo uma acção sindicando a validade de licenciamentos de construções em arriba, na Madeira, tendo sido excepcionada a sua ilegitimidade em razão de o bem jurídico ‘ordenamento urbanístico’ estar fora do seu objecto estatutário. O STA, para salvar uma iniciativa processual que levava já quatro anos de discussão sobre um pressuposto processual, obtemperou o seguinte:

*“XIII. De notar que tal como já havia sido feito antes na Lei nº 10/87 [cfr. art. 07.º, nº 1, al. b)] o legislador, ao disciplinar aquilo que sejam os termos exigidos para a legitimação processual ativa das ‘ONGA’s’ no quadro do exercício do direito de acção popular em matéria ambiental, não o fez dum modo amplo e irrestrito porquanto circunscreveu ou condicionou a legitimidade popular daqueles entes em termos daquilo que podem constituir os fundamentos de ilegalidade invocados no quadro impugnatório não a todos os interesses acobertados naquele direito e a um qualquer quadro normativo tido*

*por violado, mas apenas ao ‘ambiente’ e aos normativos com o mesmo conexionados, e fê-lo mediante a introdução no preceito ora em referência da aludida exigência.*

*XIV. Ora enquanto concretização no plano da lei ordinária do comando constitucional relativo ao direito de ação popular em matéria de ‘ambiente’ temos que a definição daquilo que no referido preceito seja uma disposição legal em matéria de proteção de ‘ambiente’ terá de ser encontrada com suporte naquilo que se mostre enunciado pela ‘LBA’ dado, por um lado, a própria indefinição do bem jurídico ‘ambiente’ que o art. 66º da CRP não soluciona e quiçá ‘agrava’, e, por outro lado, a própria percepção de que ‘hoje tudo é ambiente’”.*

Num outro caso, o Tribunal Central Administrativo-Sul (TCA) considerou legítima a intervenção processual de uma associação (a CIDAMB – Associação ambiental para a cidadania ambiental de Lisboa) que pediu a anulação de um acto que aprova o projecto de execução de uma estrada em violação de zona de Reserva Ecológica Nacional, com azinheiras e sobreiros, intersectando um trecho do IC9 — o qual se situa fora da área metropolitana de Lisboa. O Acórdão do TCA-Sul, de 11 de Junho de 2015 (proc. 08199/11) atentou no interesse abraçado pela Associação nos seus estatutos, mas penso que ignorou, mal, a delimitação geográfica por eles assumida.

Pode pensar-se que estou a perfilhar uma tese demasiado formalista, que porventura inviabilizará iniciativas processuais válidas de raiz associativa — que são, na verdade, em razão de um considerável alheamento da população portuguesa relativamente às causas ambientais que extravasem o seu quintal, a esmagadora maioria. Porém, sublinho, de uma banda, a necessidade de respeitar o princípio da especialida-



de, de resto bem claramente afirmado na LAP e, de outra banda, o facto de a falta de legitimidade da associação só a si enquanto pessoa coletiva afectar, podendo os seus associados, enquanto cidadãos, apresentar exactamente a mesma acção<sup>3</sup>.

---

3 O que poderia justificar, da parte do julgador, em vez de uma decisão de inadmissibilidade por ilegitimidade ou de ‘travestismo’ numa legitimidade inexistente, o convite à autora para se ‘desconstruir’ processualmente, designando algum ou alguns dos seus associados para prosseguir a demanda.

## II. Pressupostos processuais

### i) Jurisdição/objecto do processo

Saber se uma causa cabe na jurisdição administrativa, tendo dimensão ambiental ou não, depende da *natureza da relação jurídica* – cfr. a alínea o) do artigo 4º, nº 1 do ETAF (bem como, embora apenas de forma tendencial, o artigo 212º, nº 3 da CRP). Ora, a natureza administrativa da relação jurídica desenha-se, em face da al. k) do nº 1 do artigo 4º ETAF — na qual se enuncia um lote de interesses difusos, entre os quais o ambiente —, *em função do sujeito passivo*, ou seja, do Réu/Requerido. Estando em causa a violação de normas jurídico-ambientais ou quaisquer obrigações de protecção do ambiente por parte de entidades públicas (ou por entidades que desenvolvam funções materialmente administrativas), a jurisdição administrativa será materialmente competente à luz desta alínea.

Verificam-se, no entanto, outras situações, que serão até a maioria. Pense-se em que, no domínio ambiental, todos os projectos que possam causar impacto significativo devem ser previamente autorizados, ou seja, objecto de controlo prévio, através de actos permissivos ou normas condicionadoras das actividades dos sujeitos em determinados espaços.



Repare-se que o recorte do objecto do pedido é decisivo: caso se esteja no campo da impugnação de actos ou regulamentos que alegadamente lesam o ambiente, a alínea que *captura* o litígio para os tribunais administrativos é a alínea b) do nº 1 do artigo 4º do ETAF. Porém, sublinhe-se que, nesse caso e na maior parte deste tipo de hipóteses, os oponentes serão sujeitos privados e tratar-se-á de relações de vizinhança cuja resolução, reflexamente, pode gerar efeitos benéficos para o ambiente/saúde em geral. Aqui, é preciso atentar com particular cuidado em como é conformado o objecto do pedido: se se ataca a validade do acto, o tribunal materialmente competente será o administrativo; mas se se ataca o efeito lesivo (v.g., ruído; trepidação, emissões atmosféricas) resultante da actividade autorizada pelo acto, sem se questionar a validade do mesmo, o tribunal competente será o comum — salvo se o vizinho-réu for uma pessoa colectiva pública, pois aí haverá *captura* pela alínea k) já referida.

## ii) Legitimidade

A legitimidade para propositura de acções, urgentes e não urgentes, no contencioso administrativo, afere-se em primeira linha pelo artigo 9º, nº 2, do CPTA, e relativamente a cada pedido também por norma especial, se a houver. Sublinhe-se, todavia, que o artigo 9º, nº 2, remete para lei especial a definição dos exactos termos de exercício da legitimidade popular — essa lei é a LAP. Ora, a lei de acção popular acolhe dois institutos bem diversos mas não os distingue claramente: por um lado, direcciona-se para a tutela de interesses difusos, descritos no artigo 1º,

nº 2<sup>1</sup> e, por outro lado, promove as *class actions* — que se prendem com direitos individuais homogéneos, que são, ao cabo e ao resto, direitos subjectivos de um conjunto mais ou menos alargado de sujeitos — em normas como os artigos 14º, 15º e 19º.

Para o contencioso ambiental releva sobretudo a iniciativa popular que visa defender o interesse difuso “qualidade do ambiente” (integridade dos componentes ambientais naturais), embora algumas *class actions* cujo móbil é a defesa da saúde *individual* acabem, se forem bem sucedidas, por poder ter reflexos indirectos na qualidade do ambiente enquanto grandeza intrínseca e centrada na protecção do ecossistema e seus componentes. Penso em situações como a mobilização dos encarregados de educação contra a construção de um posto de abastecimento de combustível ao lado de uma escola a qual é, por seu turno, contígua a uma reserva natural, através de uma acção de anulação do acto de licenciamento acompanhada de um pedido de suspensão de eficácia do mesmo; ou a acção de efectivação de responsabilidade contra uma fábrica que emite poluição atmosférica causando danos a residentes na vizinhança e também a animais de um parque natural nas proximidades. A protecção ambiental aqui existe, mas é puramente reflexa ou coincidental, vindo ‘a reboque’ da tutela de direitos de personalidade.

A lei fala em legitimidade popular para defesa de ambas as categorias de bens; porém, julgo que especialidades como as que constam dos artigos 13º, 17º, 18º e 20º, da LAP, só fazem sentido para a legitimidade popular incidente sobre *interesses difusos*, dada a natureza metaindividual des-

---

1 Note-se a errância do legislador quando elenca estes interesses diferentemente em disposições várias como: o artigo 52º, nº 3, al. a) da CRP; o artigo 68º, nº 4 do CPA; o artigo 4º, nº 1, al. k) do ETAF; e o artigo 9º, nº 2 do CPTA.



tes. Com efeito, leia-se uma norma como o artigo 13º, que visa dissuadir a litigância gratuita e inconsequente através da mão firme do julgador, associada ao artigo 20º, que isenta do pagamento de taxa de justiça inicial e sujeita a um regime especial de pagamento de custas — da conjugação de ambas resulta um incentivo à utilização da legitimidade popular mas com sentido de responsabilidade cívica e não como forma de entravar determinadas iniciativas, públicas ou privadas, por pouco congruentes razões.

A legitimidade popular é, em Portugal, excepcionalmente aberta no que toca a cidadãos isolados ou constituídos em grupo informal. As associações estão, como já se referiu, condicionadas pelo seu objecto estatutário, bem assim como as fundações (cfr. o artigo 3º, nº 1 da LAP). As autarquias locais também podem investir-se em actores populares, nos termos do nº 2 do artigo 2º da LAP, se estiverem a agir em defesa de “interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição”. Esta norma reclama uma interpretação hábil, tendo em mente a distinção a que aludimos, entre interesses difusos e direitos individuais homogéneos. Como explica Diogo CALADO, anotando o acórdão do TCA-Sul de 7 de Março de 2013 (proc. 04613/08)<sup>2</sup>,

*“(…) para ser devidamente interpretada e aplicada esta extensão de legitimidade, julgamos que o texto legal se deverá entender como reportado a interesses individuais homogéneos de que sejam titulares residentes na sua circunscrição. Estender a legitimidade das autarquias a verdadeiros casos de interesses difusos dos seus titulares levar-nos-ia a concluir*

---

2 Diogo CALADO, com aditamentos de Carla AMADO GOMES, **Uma “embrulhada com vários intervenientes”: uma freguesia maçadora, uma empresa pública... e os tribunais que tomaram conta do caso**, in Carla AMADO GOMES, Direito do Ambiente – Anotações jurisprudenciais dispersas, ICJP, Lisboa, 2ª ed., revista e ampliada, 2017, pp. 48 segs, 52 (disponível aqui: [http://icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book\\_dirambiente\\_annotjuris\\_ed2\\_final\\_fct.pdf](http://icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book_dirambiente_annotjuris_ed2_final_fct.pdf))

*que toda e qualquer autarquia teria, em todo e qualquer caso, legitimidade para ser parte em juízo na defesa de um desses interesses, pelo simples facto de os residente na sua circunscrição serem, necessariamente, titulares desses interesses difusos, tal como qualquer outro cidadão. Ora, entender isto seria desvirtuar a norma, dando-lhe uma extensão muito superior à desejada pelo legislador”.*

Uma última nota para referir que os autores populares podem utilizar quaisquer meios processuais, urgentes e não urgentes, no contencioso administrativo; e deduzir quaisquer pedidos, principais e cautelares (e bem assim junto dos tribunais comuns). Não existe nenhum meio específico, exclusivo ou particular, de tutela judicial do ambiente, ao contrário do que o revogado artigo 42º da anterior Lei de Bases do Ambiente (de 1987) poderia fazer crer. A utilização indiscriminada de meios processuais contempla, porém, duas excepções: uma, relativa ao uso da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias, uma vez que o nº 1 do artigo 109º do CPTA pressupõe que o meio seja utilizado para permitir o “exercício, em tempo útil, de um direito...”, expressão pouco adequada à tutela de interesses difusos; a segunda prende-se com a desjudicialização (de partida) promovida pelo DL 147/2008, de 29 de Julho (Regime de prevenção e reparação do dano ecológico, doravante RPRDE), e a ela me referirei mais detidamente *infra* (III.v)).





## III. Questões materiais

### i) Princípio da precaução

O princípio da precaução, na fórmula da alínea c) do artigo 3º da LBA, estabelece que podem ser impostas medidas antecipatórias com o objectivo de obviar ou minorar impactos adversos no ambiente, de origem natural ou humana, em face de riscos futuros e incertos, bem como impor a inversão do ónus da prova a cargo da parte responsável pela introdução do risco no meio ou no mercado. Esta versão foi veiculada em 2014, depois de o princípio da precaução ter conhecido algumas consagrações, tímidas e nem sempre coincidentes, em leis sectoriais (como o licenciamento ambiental e a lei da água)<sup>1</sup>, e de a jurisprudência o ter descartado, por exemplo, em casos como o da co-incineração em cimenteiras<sup>2</sup>, ou de risco para a saúde decorrente da presença de linhas de alta

---

1 Cfr. Carla AMADO GOMES, **Precaução e protecção do ambiente: da incerteza à condicionalidade**, in *Justiça entre gerações*, coord. de Jorge Pereira da Silva e Gonçalo Matias, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2017, pp. 323 segs.

2 Veja-se o histórico deste contencioso na minha anotação ***And now something completely different: a co-incineração nas malhas da precaução***, **Anotação ao Acórdão do TCA-Norte de 29 de Março de 2007 (proc. 758/06.3BECBR)**, in Carla AMADO GOMES, *Direito do Ambiente – Anotações jurisprudenciais dispersas*, ICJP, Lisboa, 2ª ed., revista e ampliada, 2017, pp. 68 segs.

tensão<sup>3</sup>. No primeiro caso, o TCA-Norte limitou-se a afastar o princípio em razão da sua não consagração, nem na Constituição, nem na Lei de Bases nem, finalmente, em nenhuma disposição de carácter processual que estabelecesse a inversão do *onus probandi*. Já no segundo caso, o Tribunal da Relação de Guimarães foi mais longe na abordagem do princípio, embora tenha acabado por não o aplicar.

Vale a pena recordar que, neste segundo caso, o Tribunal da Relação de Guimarães foi chamado a rever uma decisão de primeira instância que negara o pedido dos autores de retirada de cabos de alta tensão do espaço aéreo sobre a casa onde residiam, por a presença daqueles cabos alegadamente constituir risco para a saúde e lhes causar angústia, apreensão e sofrimento. Depois de revisão exaustiva de vários pareceres de peritos e vasta documentação junta aos Autos, o Tribunal concluiu que, não sendo o princípio da precaução um critério de decisão de prova – ou seja, não implicando a falta de certeza absoluta da inocuidade de uma realidade ou a impossibilidade teórica de exclusão da existência de um risco, ainda que mínimo ou remoto, a obrigação de valoração de tal incerteza como prova positiva de perigosidade séria por parte do julgador –, as linhas deveriam permanecer onde estavam, uma vez que (mais que) respeitavam as distâncias mínimas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde e pela União Europeia<sup>4</sup>.

Repare-se que a questão da precaução — entenda-se o princípio como autónomo ou como extensão do princípio da prevenção — tem duas vertentes: a substantiva e a adjectiva. A primeira prende-se com

---

3 Veja-se o Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 14 de Junho de 2012 (proc. 244/2002.G1).

4 Sobre a questão da precaução na análise de pedidos inibitórios ou ressarcitórios relacionados com linhas de alta tensão, José Lino ALVOEIRO, **A projecção do princípio da precaução no transporte de energia eléctrica de alta e muito alta tensão**, in *Julgar*, nº 18, 2012, pp. 57 segs.



o grau de exigência da prova do risco e a segunda com a imputação do ónus da prova da existência e dos efeitos deste. O Tribunal da Relação de Guimarães, em 2012, focou a sua atenção na primeira vertente, realçando que seja relativamente ao autor, seja relativamente ao réu, o princípio não obriga a demonstrar a impossibilidade teórica de inexistência do risco mas apenas a provar que, por recurso aos melhores conhecimentos disponíveis, ele não existe ou, existindo, está devidamente “domesticado” através das medidas antecipatórias utilizadas no caso concreto.

Com a introdução do princípio através da LBA de 2014, não mais se pode afirmar que a lógica precaucionista não tem consagração no ordenamento jurídico português — e há que retirar consequências disso. Essa é a primeira crítica ao Acórdão do TCA-Sul, de 1 de Fevereiro de 2019 (proc. 243/17.8BELLE) sobre a suspensão de eficácia do TUPEM<sup>5</sup> que permitiria ao consórcio ENI fazer um furo de prospecção de petróleo na costa algarvia, no âmbito do contrato de concessão de sondagem e prospecção firmado com o Estado português<sup>6</sup>. O tribunal lida com leis revogadas e com isso afasta arbitrariamente a valência do princípio.

A segunda crítica decorre do facto de o TCA-Sul afirmar que, ainda que vigorasse o princípio da precaução, ele nunca poderia significar que a alegação de “meros receios de danos eventuais e hipotéticos no meio ambiente, em virtude da actividade de prospecção de petróleo, sem grau de probabilidade séria de que possam vir a ocorrer” bastaria para o Tribunal decretar a providência cautelar. Ora, o TCA-Sul esquece que o princípio da precaução — ou o princípio da prevenção alargada a riscos — importa num ónus, a cargo de quem introduz o risco, de demonstra-

---

5 Título de Utilização Privativa do Espaço Marítimo.

6 Acórdão de 1 de Fevereiro de 2019, proc. 243/17.8BELLE.

ção de que tomou as medidas adequadas e suficientes, de acordo com as melhores técnicas disponíveis, para o remover ou minimizar. Não se trata de provar que o risco é zero — isso seria uma *diabolica probatio* e oneraria de tal forma o requerido que violaria o seu direito à tutela efectiva —, mas antes de atestar que o risco está controlado ao nível do tolerável. Só que tal prova não resulta, pelo menos totalmente, dos factos assentes<sup>7</sup>.

## ii) Direito de acesso à informação ambiental

O artigo 6º, nº 2, al. b) da LBA é sede do direito de acesso à informação ambiental desde 2014. Antes disso, já este direito merecia disciplina num diploma específico — a Lei 19/2006, de 12 de Junho —, hoje revogada pela Lei 26/2016, de 22 de Agosto, que absorveu o seu regime no quadro genérico do direito de acesso à informação administrativa. A precedência deve-se a que o direito de acesso à informação ambiental — bem como o direito de participação em procedimentos de tomada de decisão ambiental e o direito de acesso à justiça para tutela de componentes ambientais — faz parte da ‘trilogia’ de direitos protegidos pela Convenção de Aarhus (1998, em vigor desde 2001), que tanto Portugal como a União Europeia ratificaram, e que viu o seu teor incorporado no

---

7 Cfr., nomeadamente, os factos alegados em:

<sup>UUU</sup> A operação de sondagem /prospecção, *eventualmente, pode* provocar danos em espécies marinhas, como os cetáceos que se *podem* encontrar na área de localização do furo, resultantes do ruído produzido — conforme depoimento das testemunhas e Programa de monitorização de Cetáceos e ofício nº 40535/2016/DPAI/DAAOT constante do p.a., emitido pelo ICNF, I.P. ;

<sup>KKK</sup> A operação de sondagem /prospecção *pode* provocar poluição no mar, mediante a utilização de produtos químicos durante a execução do furo de pesquisa — cfr depoimento de testemunhas e plano de prevenção de derrames e memória justificativa”, não foram contraditados, ou seja, as requeridas não demonstraram haver tomado medidas suficientes para minimizar tais riscos.



Direito da União Europeia através da Directiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro.

Não podendo entrar, na lógica de síntese que preside a este texto, em grandes explanações sobre o regime de acesso à informação ambiental (cujas disposições fundamentais se encontram hoje na Lei 26/2016 acima referenciada)<sup>8</sup>, diga-se apenas que o contencioso administrativo dispõe de um mecanismo decisivo na sua implementação, vertido na intimação para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, com sede nos artigos 104º a 108º do CPTA. Em síntese, caso a entidade pública não aceda ao pedido de disponibilização de informação sobre ambiente que lhe é apresentado, o requerente tem possibilidade (depois de recorrer à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos ou simultaneamente) de accionar uma intimação judicial para consulta de documentos através dos tribunais administrativos.

Registo aqui dois casos recentes em que esta intimação foi utilizada com sucesso:

- Acórdão do TCA-Sul de 11 de Agosto de 2008 (proc. 04090/08), no qual se confirmou a legitimidade da Quercus para propor intimação para consulta de documentos relacionados com informação ambiental contra a EDP – Gestão de produção de Energia, S.A., na medida em que esta empresa deve ser entendida como sujeito obrigado à prestação de tais informações, enquanto concessionária de um contrato de utilização do domínio hídrico para construção de uma barragem, no âmbito

---

8

Para mais desenvolvimentos, veja-se a minha **Introdução...**, *cit.*, pp. 60-67

do qual “não poderá deixar de desenvolver actividades com responsabilidades públicas em matéria de ambiente”;

- Acórdão do TCA-Sul de 4 de Outubro de 2008 (proc. 102/18.7BEFUN), no qual se confirmou a procedibilidade de um pedido de acesso a informação inserida na Carta de Riscos de um Plano Municipal de Emergência apresentado por uma sociedade imobiliária com empreendimentos na Madeira junto da Câmara Municipal do Funchal. O TCA revogou a decisão da primeira instância, que acolheu a argumentação de que tal informação seria reservada, antes a qualificando como informação de interesse do público em geral e, consequentemente, sujeita a divulgação.

### **iii) Direito de participação em procedimentos de tomada de decisão com incidência ambiental**

O artigo 6º, nº 2, al. a) da LBA consagra o direito de participação de todos nos procedimentos de tomada de decisão ambiental, ou seja, de decisões cujos efeitos possam traduzir impactos significativos no ambiente. O paradigma desta participação é a consulta pública, em procedimentos como a avaliação de impacto ambiental ou a avaliação ambiental estratégica. Discutível é a consequência da falta de criação de condições para o exercício, ou para o exercício pleno, deste direito. A corrente maioritária, e acolhida pela jurisprudência do STA, vai no sentido de considerar que se gera uma mera anulabilidade do acto, enquanto alguma doutrina, na qual me incluo, considera que podemos estar perante uma nulidade por



violação do núcleo essencial de um direito fundamental (*ex vi* o artigo 161º, nº 2, al. d) do CPA)<sup>9</sup>.

Assinale-se que esta segunda posição ganhou alento em 2014, com a entrada em vigor do renovado CPA, cujo artigo 144º, nº 2, determina a nulidade de normas cujo procedimento de elaboração exija a realização de consulta pública. Esta norma vem na sequência da alteração constitucional de 1997 ao nº 5 do artigo 65º da CRP, que alça o direito de participação em procedimentos de aprovação de planos de ordenamento do território e urbanismo, à categoria de direito fundamental. Ora, se a consequência da preterição ou insuficiência da consulta pública é uma no âmbito da elaboração de regulamentos, porque há-de ser diferente no âmbito da emissão de actos autorizativos, cujos efeitos — como a declaração de impacto ambiental — podem ser idênticos em extensão e intensão, aos dos primeiros?

Foi esta a conclusão sancionada pela decisão do TAF de Loulé de 12 de Agosto de 2018 (proc. 243/17.8BELLE-A), agora revogada pela decisão comentada no ponto anterior. A juíza aceitou uma providência cautelar deduzida contra um TUPEM que fora notificado à requerida há mais de um ano, com base em que o acto padece de nulidade por a consulta pública sobre ele realizada não ter fornecido aos participantes toda a documentação necessária à plena elucidação dos riscos inerentes ao furo de prospecção que ele viabiliza. O TCA-Sul, na decisão que criticámos no ponto anterior, não pôs em causa que a participação desfalcada da informação suficiente é inválida à luz das directrizes constitucionais, internacionais, europeias e legais.

---

9 Cfr. Carla AMADO GOMES, **Participação pública e defesa do ambiente: um silêncio crescentemente ensurdecedor – monólogo com jurisprudência em fundo**, in *Textos dispersos de Direito do Ambiente*, III, Lisboa, 2010, pp. 237 segs.

#### iv) Avaliação de impacto ambiental /incidências ambientais

O procedimento de avaliação de impacto ambiental tem gerado alguma litigiosidade e alguns casos emblemáticos, como o da *Ponte Vasco da Gama* (1999)<sup>10</sup> e o do *Túnel do Marquês*<sup>11</sup>, tendo este último merecido a atenção, na dimensão cautelar, das três instâncias de jurisdição administrativa. Na grande maioria das situações, este tema não provoca indagações de carácter processual, antes substantivo<sup>12</sup>; todavia, a centralidade do procedimento de avaliação de impacto ambiental nos procedimentos autorizativos de projectos com potencial impacto significativo no ambiente justifica a alusão que se lhes faz aqui.

Assim, para além daqueles dois casos — nos quais estava em jogo, embora por razões diversas, saber se a realização de avaliação de impacto ambiental era obrigatória ou não —, cumpre referir neste ponto os seguintes arestos:

- Acórdão do STA de 5 de Abril de 2005 (proc. 01456/03), sobre a impugnabilidade contenciosa da declaração de impacto ambiental, em razão da sua natureza de acto prévio com eficácia externa (v. também os Acórdãos do TCA-Norte de 12 de Junho de 2008, proc. 00898/07.1BECBR; e de 24 de Setembro de 2009, proc. 0898/07.1BECBR), que admitiu;

---

10 Cfr. os Acórdãos do STA, I, de 14 de Março de 1995; e do STA, Pleno, de 14 de Outubro de 1999 (proc. 31.535).

11 Acórdão do TCA-Sul, de 14 de Setembro de 2004 (proc. 00251/04); do STA de 24 de Novembro de 2004, (proc. 01011/04).

12 Cfr. a análise mais detalhada de Esperança MEALHA, **Jurisprudência Portuguesa sobre AIA**, in *Revisitando a Avaliação de Impacto Ambiental*, coord. de Carla Amado Gomes e Tiago Antunes, ICJP, Lisboa, 2014, pp. 47 segs — disponível aqui: [http://icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_aia.pdf](http://icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_aia.pdf)





- Acórdão do STA de 16 de Dezembro de 2017 (proc. 01001/16), que considerou insindicável a validade de um acto de dispensa de avaliação de impacto ambiental no âmbito de um procedimento de licenciamento ambiental de uma cimenteira co-incineradora de resíduos perigosos (na sequência de duas pronúncias anteriores, de TAF e TCA-Sul, favoráveis à sindicância<sup>13</sup>).

Como disse, os casos que envolvem a avaliação de impacto ambiental implicam normalmente questões substantivas. No entanto, é possível identificar situações em que a vertente adjectiva se destacou:

- no caso do *Parque do Alqueva*, pediu-se a suspensão da eficácia de uma declaração de impacto ambiental incidente sobre o abate de azinheiras, que tinha como condição a autorização para abate das árvores. O TCA-Sul entendeu que não havia interesse em agir relativamente à declaração de impacto ambiental (doravante, DIA) pois o acto lesivo seria a autorização (acórdão de 2 de Abril de 2009, proc. 04848/09);
- no caso da *barragem do Baixo-Sabor*, o TCA-Sul concluiu que a providência de suspensão das obras de construção da barragem não deveria ser concedida, uma vez que a DIA contemplava medidas de minimização que o Tribunal não tinha razões para considerar insuficientes e portanto, na ponderação entre benefícios para o ambiente decorrentes da suspensão/prejuízos para o co-contratante, a balança deveria

---

13 Estas decisões mereceram anotação minha em co-autoria com José DUARTE COIMBRA: **Da dispensabilidade da avaliação de impacto ambiental (ainda a propósito da co-incineração)**, in *Direito do Ambiente- Anotações Jurisprudenciais dispersas*, ICJP, Lisboa, 2ª ed., revista e ampliada, 2017, pp. 7 segs.

pender para a não concessão da providência (Acórdão de 23 de Setembro de 2010, proc. 04948/09);

- no caso da *central eólica de Algar da Água*, o TCA-Sul substituiu uma providência cautelar, requerida pela Quercus, de suspensão de eficácia de actos autorizativos de instalação de vários aerogeradores, por uma injunção dirigida ao operador no sentido de ligar alguns deles apenas em determinadas horas em alguns meses do ano, em nome da protecção de uma espécie de morcegos residente na região, identificada na DIA e cuja protecção por essa via fora aí sugerida. O poder (re)criativo do juiz em sede de tutela cautelar (suportado, hoje, pelo nº 2 do artigo 120º do CPTA) e a necessidade de ponderação equilibrada de interesses, são particularmente evidentes neste caso (acórdão de 31 de Março de 2011, proc. 06793/10)<sup>14</sup>.

## v) Responsabilidade fundada em razões de protecção ecológica

Quando pensamos em responsabilidade no campo do Direito do Ambiente, ou associamos tal hipótese a responsabilidade pela reparação de dano a algum *componente ambiental* ou ao ecossistema, de forma restrita (v.g., redução de exemplares de uma espécie protegida num parque devido a caça furtiva) — ou, de forma ampla, aliamos a ideia a responsabilidade por danos pessoais ou patrimoniais a *pessoas*, provocados pela

---

14 Que me mereceu anotação subordinada ao título **Nem tudo o vento levou...**, publicada na Revista do Ministério Público, nº 133, 2013, pp. 127 segs, e também disponível no livro digital Direito do Ambiente – Anotações jurisprudenciais dispersas, ICJP, Lisboa, 2ª ed., revista e ampliada, 2017, pp. 62 segs.



degradação da qualidade de componentes ambientais naturais com que contactam (*v.g.*, contração de infecção pulmonar devido a inalação de poluição atmosférica). Neste último caso, trata-se de responsabilidade civil nos termos clássicos, que se resolve por apelo às regras do Direito Civil (artigos 483º e segs, e 562º segs do Código Civil). Na primeira situação, lidamos com hipóteses de dano à integridade de componentes ambientais naturais, que obedece a um regime próprio, que se analisará *infra* (*v.*). Há, no entanto, pelo menos um terceiro grupo de casos em que o Direito do Ambiente — *rectius*: o interesse de protecção do ambiente — pode ser convocado como sustentáculo do pedido indemnizatório. E porventura uma quarta categoria de situações em que se verifica a compensação por facto lícito em nome de argumentos de tutela ambiental.

Comece-se pela responsabilidade decorrente de vinculações ambientais. Parece ser uma fundamentação deste tipo aquela que anima a solução ratificada pelo Acórdão do TCA-Sul, de 24 de Maio de 2018 (proc. 1000/07.5BELRA), no qual se confirmou a imputação de responsabilidade por facto ilícito ao Município de Abrantes por ter licenciado, em erro indesculpável, uma construção em zona de REN. Mas repare-se que a acção foi apresentada pelo titular da licença em razão dos danos alegadamente sofridos durante três anos, período em que ficou impedido de prosseguir a construção por a Câmara Municipal se ter dado conta de que a actividade decorreria em zona de REN e até ter “sanado” o licenciamento ilícito por alegado decurso do prazo de 10 anos.

Na verdade, a filiação ‘ambiental’ deste caso é indirecta, porque o autor pede o ressarcimento de danos patrimoniais e a vinculação ecológica foi contornada através da sanção do acto autorizativo, que gerou uma desafecção implícita do terreno. Todavia, a ilicitude que está na base da condenação do Município por facto ilícito decorre da violação

da restrição ao *jus aedificandi* gerada pela afectação do terreno à REN, que foi ignorada. A solução do caso prende-se estreitamente à delimitação do objecto do processo (delineado pelo autor), mas em bom rigor não nos chocaria que, caso coexistisse um pedido proposto por autores populares — ou mesmo por um munícipe, ao abrigo da “legitimidade popular autárquica” prescrita no artigo 55º, nº 2, do CPTA —, o Município tivesse que indemnizar *também* por dano ao ecossistema. Nessa hipótese, e porque não estaria preenchido pelo menos o âmbito subjectivo do RPRDE<sup>15</sup>, e perante a impossibilidade da reconstituição natural — uma vez que a ilegalidade foi sanada através da consolidação do direito de edificar em zona protegida —, restaria o cálculo de uma indemnização, a entregar ao Fundo Ambiental<sup>16</sup>.

O segundo grupo de situações que penso ser autonomizável ocorre-me na seqüência da releitura do Acórdão do TCA-Norte de 22 de Fevereiro de 2013 (proc. 00242/05.2BEMDL), sobre compensações a atribuir a proprietários de animais mortos em ataques de lobo ibérico (*canis lupus signatus Cabrera, 1907*). Esta espécie protegida caça por vezes animais que não são as suas presas naturais, por inexistência destas. Os danos causados a agricultores e pecuaristas devem ser compensados nos termos de legislação especial (a Lei 90/88, de 13 de Agosto, e o DL 54/2016, de 25 de Agosto)<sup>17</sup>. Estas compensações são atribuídas a título de ressarcimento, mas também como forma de prevenir acções de legítima defesa

---

15 Que exige que o agente do dano o pratique no âmbito de uma “actividade ocupacional” — artigo 2º, nº 1.

16 Indemnização essa que teria de ser calculada por recurso à figura dos “serviços ecossistémicos”, ou seja, não através de critérios económicos clássicos.

17 Os animais cuja morte merece compensação são, nos termos do artigo 8º, nº 2, do DL 54/2016, bovinos, caprinos e ovinos; equinos, asininos e seus cruzamentos; cães de protecção de rebanho e cães de condução de rebanho.



dos animais pelos seus proprietários contra os lobos, objecto de medidas de conservação em razão da sua raridade. Nas palavras do TCA-Norte,

*“De referir, ainda, que será o Estado através do ente público aqui demandado [ICNF], enquanto ente com responsabilidade na condução e assunção dos procedimentos indemnizatórios, quem responderá pelos danos gerados a terceiros pela ação do lobo ibérico, responsabilidade essa que o mesmo assumiu em termos objetivos como um “preço” ou como um “custo” a suportar no quadro do desígnio de preservação/proteção dum espécime (fauna ou flora) em perigo ou em via de extinção e que constitui um precioso mecanismo ou meio de prossecução dos princípios do equilíbrio, da procura do nível mais adequado de ação/responsabilização no quadro do direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado (cfr. arts. 66.º da CRP, 02.º e 03.º da Lei de Bases do Ambiente), assim, como procede a uma justa repartição dos encargos com a conservação/preservação da natureza já que, se assim não for entendido, não poderá o Estado beneficiar do auxílio, ou da colaboração daqueles que sendo vizinhos ou vivendo naqueles habitats ou zonas de proteção de espécimes ameaçados ou em vias de extinção sejam vítimas da sua ação [v.g., criadores de gado, agricultores, etc.,]”.*

Como se vê, estamos aqui perante uma hipótese que não encaixa exactamente no figurino da responsabilidade civil — desde logo porque não há qualquer intuito de reconstituição *in natura* mas apenas de atribuição de um equivalente pecuniário em razão da perda patrimonial sofrida por sujeitos que tenham que sacrificar os seus animais à alimentação atípica de uma espécie protegida. No Acórdão referido, o Tribunal alargou a cobertura indemnizatória a danos morais sofridos pelos proprietários, que durante cerca de seis anos suportaram a presença de lobos ibéricos junto das suas explorações agrícolas, em razão da continuada inexistência de presas naturais, as quais devem ser introduzidas periodicamente pelo ICNF.

## vi) Responsabilidade por dano ecológico

O domínio da responsabilidade por dano ecológico levanta desde logo uma questão preliminar, que é a de saber se o modelo de desjudicialização implementado pelo RPRDE, na sequência da transposição da directiva 35/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril, inibe o acesso a tribunal para efectivação da responsabilidade por danos a componentes ambientais naturais, ou apenas o suspende.

O único aresto<sup>18</sup> em que até hoje se mencionou o diploma foi o acórdão do TCA-Sul de 7 de Fevereiro de 2013 (proc. 05849/10), no qual se confirmou uma decisão do TAF, de condenação do Estado no pagamento de uma indemnização aos pescadores dos Açores por omissão de fiscalização da ZEE (pelo Estado) daquele arquipélago durante dois anos, a qual alegadamente teria facilitado a entrada de pescadores espanhóis naquelas águas e resultado na pesca ilegal de várias toneladas de peixe<sup>19</sup>. A menção foi puramente retórica pois, por um lado, o que se peticionava era

---

18 Muito recentemente, o STA foi chamado a apreciar um pedido de concessão da providência cautelar de suspensão de eficácia de uma resolução do Conselho de Ministros autorizando a requisição, a favor da APA, de um terreno de propriedade privada com vista ao depósito de resíduos e lamas poluentes do rio Tejo para permitir operações de limpeza. A ZERO requerereu a suspensão da eficácia dado que o terreno se integra na Área Protegida do Monumento Natural das Portas de Ródão, o que significa que, para reparar um dano em curso (ao Tejo) poderia provocar-se um dano nos valores de biodiversidade presentes no terreno.

O STA, sem nunca mencionar o DL 147/2008, fez questão de sublinhar que a actuação da APA não integra o conceito de “actividade económica” (cfr. o ponto 4 do acórdão), afirmação que, implicitamente, coloca a operação de limpeza fora do regime daquele diploma — Acórdão de 14 de Junho de 2018 (proc. 0435/18). Sobre este acórdão, veja-se a anotação de Leong Cheng Hong publicada no livro digital do ICJP O regime de prevenção e reparação do dano ecológico: o balanço possível de 10 anos de vigência, Lisboa, 2019, pp. 115 segs — disponível em [http://icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_danoecologico\\_22jul2019.pdf](http://icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_danoecologico_22jul2019.pdf)

19 Este aresto foi por mim anotado em **Há mar e mar, há pescar e danificar, Anotação ao acórdão do TCA-Sul, de 7 de Fevereiro de 2013**, in *CJA*, nº 99, 2013, pp. 36 segs — também disponível em Carla AMADO GOMES, *Direito do Ambiente – Anotações jurisprudenciais dispersas*, ICJP, Lisboa, 2ª ed., revista e ampliada, 2017, pp. 57 segs.



o dano económico aos pescadores e, por outro lado, o tempo de ocorrência dos factos (omissivos) era anterior ao início de vigência do regime do RPRDE (a omissão teve lugar entre 2002 e 2004), o que o tornava inaplicável.

A inexistência de mais arestos pode dever-se a vários factores: por um lado, ao desconhecimento do RPRDE; por outro lado, ao atraso na administração da justiça; e, finalmente, ao facto de o artigo 16º do RPRDE promover uma resolução preferencial deste tipo de casos pela Agência Portuguesa do Ambiente (doravante, APA), o que os afasta — pelo menos num primeiro momento — dos tribunais. De facto, o artigo 16º do RPRDE cria um novo procedimento administrativo de reparação do dano ecológico (na acepção do artigo 11º do diploma), que envolve o agente do dano, eventuais denunciantes, a APA e sujeitos que possam ter interesses confluentes. Sem querer entrar aqui em grandes detalhes<sup>20</sup>, a pergunta que pode colocar-se é se, perante a iminência ou a eclosão de um dano ecológico, quem reclama a sua reparação pode dirigir-se directamente à justiça — comum ou administrativa, de acordo com a natureza da relação jurídica —, ou se deve passar primeiro pela via administrativa, tentando promover a reparação coordenada pela APA. Conforme expliquei noutra local<sup>21</sup>, penso haver benefício na utilização prévia da via administrativa, mas o respeito pelo princípio da tutela jurisdicional efectiva não a deve estabelecer como obrigatória — salvo justificação expressa de ponderação de interesses pelo legislador, a qual inexistente.

Assim sendo, pode acontecer que uma ONGA recorra directamente ao juiz, e este, valendo-se do mecanismo previsto no artigo 272º do Cód-

---

20 Remeto para o que escrevi na minha **Introdução...**, *cit.*, pp. 316-344.

21 Cfr. Carla AMADO GOMES, **Introdução...**, *cit.*, pp. 322-325

go de Processo Civil<sup>22</sup>, suspenda os autos até decisão da APA; ou, havendo decisão da APA no contexto do procedimento do artigo 16º do RPRDE, a validade desta seja sindicada junto de um tribunal administrativo, quer pelo agente do dano, quer pelo denunciante ou outro actor popular, em defesa de uma melhor solução reparatoria.

### **vii) Contraordenações ambientais**

A nota preliminar incontornável a deixar neste ponto prende-se com a atribuição do contencioso contraordenacional ambiental aos tribunais comuns — apesar do artigo 212º, nº 3, da CRP. Com efeito, por razões essencialmente práticas, a impugnação das decisões condenatórias — bem assim como das medidas cautelares — proferidas em sede de procedimento contraordenacional faz-se junto dos tribunais comuns e explica-se, de acordo com FREITAS DO AMARAL e AROSO DE ALMEIDA, em razão das insuficiências da rede nacional de tribunais administrativos. A inclusão do julgamento das contraordenações na esfera de jurisdição dos tribunais do contencioso administrativo “só parece poder ser equacionada num contexto em que já esteja instalada por todo o território nacional e a funcionar em velocidade de cruzeiro uma rede de tribunais

---

22 Que aqui se transcreve:

“1 - O tribunal pode ordenar a suspensão quando a decisão da causa estiver dependente do julgamento de outra já proposta ou quando ocorrer outro motivo justificado.

2 - Não obstante a pendência de causa prejudicial, não deve ser ordenada a suspensão se houver fundadas razões para crer que aquela foi intentada unicamente para se obter a suspensão ou se a causa dependente estiver tão adiantada que os prejuízos da suspensão superem as vantagens.

3 - Quando a suspensão não tenha por fundamento a pendência de causa prejudicial, fixa-se no despacho o prazo durante o qual estará suspensa a instância.

4 - As partes podem acordar na suspensão da instância por períodos que, na sua totalidade, não excedam três meses, desde que dela não resulte o adiamento da audiência final”.





administrativos capaz de dar a adequada resposta, sem o risco de gerar disfuncionalidades no sistema”<sup>23</sup> .

Esta preferência pela jurisdição comum coloca problemas delicados no confronto com o artigo 212º, nº 3 da CRP, sendo certo que a doutrina tende a ver neste dispositivo uma cláusula de reserva tendencial, não absoluta<sup>24</sup> – entendimento sancionado pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão 522/2008, precisamente no capítulo das contraordenações ambientais. Na verdade, e fazendo nossas as palavras de VÍTOR GOMES, “não se exigirá grande esforço demonstrativo para afirmar que a decisão da autoridade administrativa que aplica uma sanção constitui um acto administrativo (...) Tal tipo de decisão pode mesmo vir servir de exemplo de «acto lesivo» na mais vera essência”<sup>25</sup>.

É verdade que a proximidade entre o direito contraordenacional e o penal é grande – *vide* o artigo 32º do DL 433/82, de 27 de Outubro (regime geral das contraordenações)<sup>26</sup> que manda aplicar subsidiariamente o Código Penal no que respeita “à fixação do regime substantivo das contraordenações” –, e que essa dimensão de especialização pode pesar a favor dos tribunais comuns. Mas não é menos certo que a crescente especialização de certos sectores do Direito Administrativo, bem como a preferência pela reconstituição natural – sempre afirmada e não dispensada pela vertente punitiva – recomendam a gradual entrega da

---

23 Diogo FREITAS DO AMARAL e Mário AROSO DE ALMEIDA, **Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo**, Coimbra, 2002, p. 24.

24 Cfr. José Manuel SÉRVULO CORREIA, **Acto administrativo e âmbito da jurisdição administrativa**, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra, 2001, pp. 1155 segs, 1163.

25 Vítor GOMES, **As sanções administrativas na fronteira das jurisdições. Aspectos jurisprudenciais**, in *CJA*, no 71, 2008, pp. 6 segs, 12.

26 Com última alteração introduzida pela Lei 109/2001, de 24 de Dezembro.

revisão da decisão a uma instância habilitada a lidar com as exigências de satisfação de interesses públicos<sup>27</sup>.

Esta controvérsia levou a que, na revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 2015 se tenha tentado mover o contencioso contraordenacional para os tribunais administrativos<sup>28</sup>. A tentativa frustrou-se, pelo menos parcialmente, uma vez que o que hoje dispõe o artigo 4º, nº 1, al. I) daquele diploma é que apenas o contencioso das contraordenações urbanísticas transitou para a justiça administrativa<sup>29</sup>.

A reforma do contencioso administrativo em curso desde inícios de 2018, projectando a criação de secções especializadas de Urbanismo, Ambiente e Ordenamento do Território nos tribunais administrativos e fiscais, deverá, em coerência, capturar o contencioso das contraordenações ambientais para esta jurisdição.

Explicada a estranha presença do contencioso contraordenacional nos tribunais comuns, fica o registo de algumas decisões material e processualmente interessantes sobre o tema:

---

27 Note-se que o Tribunal da Concorrência, criado pela Lei 46/2011, de 24 de Junho, tem competência para apreciar as impugnações das contra-ordenações aplicadas pelas entidades reguladoras (cfr. o artigo 89ºB desta Lei). No entanto, os recursos das suas decisões não são apreciados, como seria de esperar, pelo TCA mas antes pelo Tribunal da Relação territorialmente competente (cfr. o artigo 67º da Lei 62/2013, de 26 de Agosto, com última alteração introduzida pela Lei 27/2019, de 28 de Março).

28 Cfr. João RAPOSO, **Contencioso contraordenacional e revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais**, in *CJA*, nº 113, 2015, pp. 3 segs

29 Sublinhe-se que subsistiram dúvidas, no TCA-Sul, sobre se a competência material para julgar os processos de execução de sentenças de confirmação da aplicação de coimas urbanísticas também pertence à jurisdição administrativa – cfr. o acórdão deste Tribunal de 1 de Junho de 2017 (proc. 413/17.9BESNT). O Acórdão do TCA-Sul de 15 de Fevereiro de 2018 (proc. 783/17.9BESNT), parece ter ultrapassado este (espúrio) dilema, louvando-se na anotação de Licínio LOPES MARTINS, **“Âmbito da jurisdição administrativa em matéria de contra-ordenações urbanísticas – Acórdão do TCA Sul de 1.6.2017, P. 413/17.9BESNT”**, in *CJA*, n.º 126, 2017, pp. 46 segs.



- i) No Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 3 de Maio de 2011 (proc. 6146/10.0TBBRG.G1), entre outras questões, apreciavam-se: a alegada aplicação do princípio do duplo grau de jurisdição em sede de direito contraordenacional (ambiental); a eventual existência de erro notório na apreciação da prova em processo de impugnação de coima em domínio da actividade de gestão de veículos em fim de vida; e ainda a legitimidade de estabelecer coimas que condicionam a liberdade de iniciativa económica em nome da salvaguarda da qualidade do ambiente;
  
- ii) No Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 3 de Dezembro de 2012 (proc. 114/12.4TBCBT.G1), sancionou-se a aplicação de contraordenação grave ao abandono de um veículo na via pública, afastando-se a argumentação de reduzida ilicitude que se bastaria com uma admoestação, figura não prevista na versão então em vigor do regime geral das contraordenações ambientais — Lei 50/2006, de 29 de Agosto (com última alteração pela Lei 42-A/2016, de 12 de Agosto) — e hoje acolhida no artigo 47ºA deste regime, no âmbito das contraordenações leves<sup>30</sup>;

---

30 Repare-se que a epígrafe do artigo 47ºA é “advertência” e é este o termo utilizado também no artigo 63º, relativo ao registo de outras decisões além das coimas e das sanções acessórias no cadastro dos acoimados; porém, o regime aí descrito corresponde à figura da admoestação e é a esta que se referem tanto o artigo 43º, nº1, como o 58º, nº 2 — o que revela pouco cuidado do legislador na harmonização terminológica e é passível de gerar equívocos, sobretudo atendendo às dúvidas que a aplicação da figura gerava na jurisprudência anterior a 2015.

- iii) No Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 22 de Maio de 2013 (proc. 1701/10.0TBLS.D.P3), relativo a uma deposição de águas residuais sem tratamento num terreno abandonado, discutiram-se questões como: a aplicação da admoestação/advertência neste âmbito, desde que apenas no âmbito das condutas sujeitas a contraordenações leves; a eventual sobreposição entre condutas passíveis de contraordenação administrativa e crime (de poluição); a proporcionalidade dos montantes das coimas previstas no artigo 22º da Lei 50/2006;
- iv) No Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 27 de Setembro de 2017 (proc.1873/16.0T8TVD.L1-3), relativo a um embargo de obras em domínio público marítimo, debateu-se uma questão de *non bis in idem*;
- v) No Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 15 de Novembro de 2017 (proc. 143/17.1T8GRD.C1), no âmbito da aplicação de uma coima por deposição de resíduos de obra em local não autorizado para o efeito, analisou-se o acolhimento pela Lei 50/2006, com a revisão de 2015, das figuras da atenuação especial e da suspensão da execução da coima como forma de introdução de flexibilidade e pedagogia neste domínio;
- vi) Finalmente, no Acórdão do TCA-Sul, de 11 de Julho de 2018 (proc. 538/17.0BECTB), estava em causa, por um lado, saber se a impugnação de uma medida cautelar, de encerramento preventivo de instalação fabril, decretada



no âmbito de um procedimento contraordenacional ambiental, é sindicável junto da jurisdição administrativa — questão que mereceu, bem, resposta negativa do Tribunal; por outro lado, o TCA-Sul foi também chamado a esclarecer se a impugnação de uma medida preventiva, autónoma do procedimento contraordenacional ambiental, pode ser realizada junto dos tribunais administrativos — tendo respondido, bem, afirmativamente.

## Lista de JURISPRUDÊNCIA

- Acórdão do TCA-Sul, de 1 de Fevereiro de 2019 (proc. 243/17.8BELLE)  
[consultar acórdão online](#)
- Decisão do TAF de Loulé de 12 de Agosto de 2018 (proc. 243/17.8BELLE-A)  
indisponível online
- Acórdão do TCA-Sul, de 11 de Julho de 2018 (proc. 538/17.0BECTB)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do STA de 14 de Junho de 2018 (proc. 0435/18)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do TCA-Sul, de 24 de Maio de 2018 (proc. 1000/07.5BELRA)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do STA de 16 de Dezembro de 2017 (proc. 01001/16)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 15 de Novembro de 2017 (proc. 143/17.1T8GRD.C1)  
[consultar acórdão online](#)



- Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 27 de Setembro de 2017 (proc.1873/16.0T8TVD.L1-3)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do STA de 28 de Janeiro de 2016 (proc. 01362/12)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do TCA-Sul, de 11 de Junho de 2015 (proc. 08199/11)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 22 de Maio de 2013 (proc. 1701/10.0TBLS.D.P3)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do TCA-Sul, de 7 de Março de 2013 (proc. 04613/08)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do TCA-Norte de 22 de Fevereiro de 2013 (proc. 00242/05.2BEMDL)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do TCA-Sul, de 7 de Fevereiro de 2013 (proc. 05849/10)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 3 de Dezembro de 2012 (proc. 114/12.4TBCBT.G1)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 14 de Junho de 2012 (proc. 244/2002.G1)  
[consultar acórdão online](#)

- Acórdão do STJ de 17 de Abril de 2012 (proc. 1529/04.7TBABF.E1.S1)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 3 de Maio de 2011 (proc. 6146/10.0TBBERG.G1)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do TCA-SUL, de 31 de Março de 2011 (proc. 06793/10)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do TCA-Sul, de 23 de Setembro de 2010 (proc. 04948/09)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do TCA-Norte, de 24 de Setembro de 2009 (proc. 0898/07.1BECBR)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do TCA-Sul, de 2 de Abril de 2009 (proc. 04848/09)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do TCA-Sul de 4 de Outubro de 2008 (proc. 102/18.7BEFUN)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do TCA-Sul de 11 de Agosto de 2008 (proc. 04090/08)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do TCA-Norte, de 12 de Junho de 2008 (proc. 00898/07.1BECBR)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do TCA-Norte de 29 de Março de 2007 (proc. 758/06.3BECBR)  
[consultar acórdão online](#)





- Acórdão do STA de 5 de Abril de 2005 (proc. 01456/03)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do STA, de 24 de Novembro de 2004 (proc 01011/04)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do TCA-Sul, de 14 de Setembro de 2004 (proc. 00251/04)  
[consultar acórdão online](#)
- Acórdão do Pleno do STA, de 14 de Outubro de 1999 (proc. 31.535)  
indisponível online
- Acórdão do STA, I, de 14 de Março de 1995  
indisponível online





