

# CEDÖUA

## *DOCTRINA*

*Novos Rumos do Direito Comunitário da Água: a caminho de uma revolução (tranquila) ?*

*Paulo Canelas de Castro*

*O Âmbito de Aplicação do Procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental*

*Maria Alexandra Aragão*

*Medidas Preventivas de Planos Urbanísticos e Indemnização*

*Fernanda Paula Oliveira*

## *JURISPRUDÊNCIA*

## *RECENSÕES*

## *DOSSIER*

## *SUMMARIES*

## *ÚLTIMAS AQUISIÇÕES BIBLIOGRÁFICAS*

## *ÍNDICE IDEOGRÁFICO*

1.

Ano I \_ 1. 98



CEDÖUA

**Director**

*José Joaquim Gomes Carotilho*

**Conselho Directivo**

*Manuel Lopes Porto  
Fernando Alves Correia*

**Conselho de Redacção**

*Anabela Miranda Rodrigues  
António Pais Antunes  
Pedro Serra  
Paulo Canelas de Castro  
Alexandra Aragão  
Fernanda Maçãs  
José Eduardo Figueiredo Dias  
Fernanda Paula Oliveira  
Inês Folhadela  
Francisco Ferreira de Almeida  
Cláudia Santos  
António Pereira da Costa*

**Secretária de Redacção**

*Adriana Pinto Rodrigues*

**Propriedade e Edição**

*CEDÖUA - Centro de Estudos de Direito do Ordenamento,  
do Urbanismo e do Ambiente  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*

**Correspondência**

*CEDÖUA  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
3000 COIMBRA*

**Assinaturas e Distribuição**

*Coimbra Editora*

**Periodicidade**

*2 números / ano*

**Número Anual**

*2 940\$00 - IVA incluído*

**Capa, Arranjo Gráfico e Fotocomposição**

*BANG design*

**Impressão e acabamentos**

*Marca-Artes Gráficas*

**Tiragem**

*1500 Ex.*

*Depósito Legal: 121 196/198  
ISSN: 0874 - 1093*

CEDÖUA

*CEDÖUA*



Ö

### DOCTRINA

11 **Novos Rumos do Direito Comunitário da Água: a caminho de uma revolução [tranquila] ?**

*Paulo Canelas de Castro*

37 **Âmbito de Aplicação do Procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental**

*Maria Alexandra Aragão*

62 **Medidas Preventivas de Planos Urbanísticos e Indemnização**

*Fernanda Paula Oliveira*

### JURISPRUDÊNCIA

79 **Incumprimento das Directivas Ambientais Comunitárias**

*Maria Alexandra Aragão*

### RECENSÕES

93 **Democracia e Ambiente: A pretexto da dissertação de VIERHAUS, Peter Hans, Umweltbewusstsein von oben. Zum Verfassungsgebot demokratischer Willensbildung**

*José Joaquim Gomes Canotilho*

97 **Administración Pública y Prevención Ambiental: El Regimen Jurídico de la Producción de Residuos Peligrosos; Rene Javier Santamaría Armas**

*Maria Alexandra Aragão*

101 **Les Politiques de l'Eau en Europe, Bernard Barraquês [direcção]**

*José Eduardo Figueiredo Dias*

### DOSSIER

107 **Vazadouro Controlado da Cegonha e Aterro Multimunicipal do Litoral Centro**

113

### SUMMARIES

119 **ÚLTIMAS AQUISIÇÕES BIBLIOGRÁFICAS**

129

### ÍNDICE IDEOGRÁFICO





# CEDOUA

Muitos dos eventuais leitores desta revista já terão lido as sábias palavras de Schumpeter na sua história de Análise Económica. Escreveu ele que na prática todos nós iniciamos a nossa própria investigação a partir das obras dos que nos precederam, ou seja, nunca arrancamos do zero. Não partimos do zero. O curso de pós-graduação em direito do ordenamento, urbanismo e do ambiente propagou-nos esta ideia: aprofundar os temas versados nas aulas. Como bons “replicadores” deixámo-nos contaminar pela ideia e comunicámo-la aos colegas, alunos e colaboradores. Pegou a ideia de dar voz escrita aos que estudam os problemas do direito do ordenamento, do urbanismo e do ambiente.

Um espaço imenso está à espera de estudo e investigação. Estudo e investigação é o que a Faculdade de Direito de Coimbra sabe fazer. Estudo e investigação para solucionar o problema de ordenação, da cidade e do ambiente é o que os outros dois fundadores do CEDOUA - Associação Nacional de Municípios e Centro de Estudos e Formação Autárquica - esperam dos académicos e dos profissionais. A curiosidade científica não tem de ser inimiga da materialização do direito. A materialização do direito do ordenamento, do urbanismo e do ambiente obriga-nos a torná-lo legível e aplicável. Por isso, a doutrina não dispensa a jurisprudência e esta está atenta aos dossiers da vida. Veremos se os nossos exercícios nos ensinarão alguma coisa sobre o mundo em que vivemos.

Coimbra, Janeiro de 1998



(José Joaquim Gomes Canotilho)

*CEDÖUA*

**DOCTRINA**

Ö

# ***N***ovos Rumos do Direito Comunitário da Água: ***a caminho de uma revolução (tranquila)?***

## ***Primeiras reflexões sobre a Proposta de “Directiva que estabelece um quadro para a acção da Comunidade no domínio da Política da Água”***

### RESUMO

O Direito Comunitário da Água vigente enferma de deficiências que justificam a formulação da Proposta de “Directiva que estabelece um quadro para a acção da Comunidade no domínio da Política da Água”. Da análise preliminar da disciplina avulta a ambição das suas finalidades que configuram uma revolução nos comportamentos dos actores sociais relevantes no relacionamento com o bem ambiental água. A disciplina proposta encerra inegavelmente importantes méritos, que se procura identificar. Também são analisadas as dúvidas ou críticas que o novo instrumento normativo suscita. Consideram-se igualmente algumas das consequências que o regime, a ser adoptado, não deixará de importar para o ordenamento jurídico português.

### ***Introdução***

A preocupação da Comunidade Europeia e dos seus Estados-Membros com a problemática da água não é recente<sup>1</sup>. Pelo contrário, ela contribuiu mesmo para a descoberta da temática ambiental no seio da Comunidade, estando por isso naturalmente associada aos primeiros esforços de definição de uma política comunitária em matéria de ambiente e aos primeiros instrumentos que a procuraram traduzir no domínio do Direito<sup>2</sup>. Desde essa época até hoje, ela tem continuado a ser um dos vectores fundamentais da política ambiental da Comunidade. Trata-se aliás de uma política cuja eficácia se não restringe ao plano interno, mas que se projecta até no relacionamento externo desta, na cena internacional global<sup>3</sup>, onde a Comunidade Europeia surge tantas vezes como um dos principais promotores do “discurso verde”, dos valores ecossistémicos ou de posições amigas do Ambiente<sup>4</sup>. De há uns anos a esta parte, contudo, assiste-se a um “sobreaquecimento” do sector da água. Ele intensificou-se até, no fim do mês de Fevereiro de 1997, com a publicitação de uma Proposta de Directiva da Comissão destinada a funcionar como um quadro regulador geral da política comunitária da água<sup>5</sup>. De acordo com o parágrafo 1º do Memorandum Explicativo da mencionada Proposta, é este um instrumento em que se visa assegurar a protecção das águas superficiais e subterrâneas do espaço comunitário, se procura clarificar uma visão comum e definir objectivos comuns, a alcançar em obediência a princípios também comuns e por apelo a medidas comunitárias. Esta Proposta é a concretização da recomendação de elaboração de uma Directiva-Quadro sobre Água, apresentada pela própria Comissão, e que consta da Comunicação sobre a Política da Água da Comunidade Europeia que a Comissão havia apresentado ao Conselho e ao Parlamento Europeu, aproximadamente um

ano antes<sup>6</sup>, em resposta a pedidos formulados por estas duas instituições em Junho de 1995. O texto de Fevereiro de 1997 corresponde já a uma segunda versão da Proposta, incorporando mesmo algumas respostas a observações formuladas pelo Conselho, pelo Parlamento Europeu, pelo Comité Económico e Social, pelo Comité das Regiões e por um amplo leque de parceiros interessados, no decurso de um processo de consultas que, justamente, teve por objecto aquela que era a primeira versão da Proposta, apresentada em 4 de Dezembro de 1996. A Proposta tem ainda dado lugar a intensas discussões, quer no plano do relacionamento interestadual da Comunidade<sup>7</sup>, quer no plano interno de cada Estado<sup>8</sup>, e vai até já, aqui e ali, merecendo a atenção de Organizações Não Governamentais<sup>9</sup>. Todos estes são dados factuais que bem indiciam que esta Directiva é portadora de uma qualidade especial, que ela não é apenas mais uma, a juntar a tantas outras, mas que antes é portadora de uma ambição inusitada.

Por si só, este facto já parece suficiente para justificar que se tente fazer uma primeira avaliação da Proposta. Mas esta análise torna-se mesmo imperiosa se se pensar que se está a lidar com um domínio de importância vital para o País e que tem profundas implicações sociais no Portugal do presente e do futuro. Acresce que Portugal, nos últimos anos, tem assumido algum (justo) protagonismo internacional, em diversos âmbitos aliás<sup>10</sup>, por força da integração da necessidade de formulação de uma visão e posições próprias e da defesa de interesses e direitos que pareciam estar a sofrer contestação<sup>11</sup>. Daí resulta que a elaboração, desde cedo, de uma posição crítica sobre o projecto, para além de constituir um sinal importante de coerência e consequência, é também uma forma de contribuir para o debate e, espera-se, de o orientar no melhor sentido ou de ir antecipando os impactes que com certeza se verificarão.

Para tanto parece necessário, num primeiro momento, reflectir sobre o acervo jurídico-normativo no domínio, nomeadamente procurando detectar as deficiências comprovadas por erros de experimentação, que justifiquem a necessidade do novo instrumento que se anuncia. Num segundo momento parece que importa apresentar uma imagem mais densa do conteúdo da Directiva proposta, o que se procurará fazer não tanto de uma forma descritiva mas antes procurando identificar quais os seus elementos positivos e os que antes devem ser considerados insatisfatórios. Rematar-se-á esta segunda parte tentando clarificar qual nos parece ser o significado global do texto proposto. Por fim, não se poderá deixar de tentar esboçar algumas breves considerações sobre o impacte do texto em Portugal e nomeadamente sobre o ordenamento jurídico português vigente.

### ***1 - Balanço de uma necessidade***

Quem quer que se debruce pela primeira vez sobre o acervo jurídico comunitário em matéria de água não deixará com certeza de se surpreender com a profusão de textos nor mativos produzidos desde os anos 70 para o sector, mas também com a fragmentação normativa substancial do Direito daqui resultante<sup>12</sup>. Dir-se-ia que lhes falta uma perspectiva comum clara, uma filosofia que lhes empreste coerência ou unidade de sentido. A esta sensação não será naturalmente alheia a história global do Direito Comunitário do Ambiente e, nomeadamente, o facto de este se ter vindo a fazer de iniciativas mais ou menos desgarradas, sobretudo numa primeira etapa, pois que, embora lhe subjazam Programas de Acção periodicamente renovados<sup>13</sup>, lhe faltava uma base jurídica una e clara<sup>14</sup> - que só se veio a alcançar com o Acto Único Europeu, em 1986, e que depois se viu "aperfeiçoada" com o Tratado da União Europeia em 1992<sup>15</sup> - e, sobretudo, uma filosofia inquestionavelmente amiga do ambiente, que não tanto uma resposta<sup>16</sup> a apelos de índole diversa (a preocupação com a igualdade



de condições na perspectiva da conclusão do mercado interno ou preocupações de saúde pública) em que o ambiente surge apenas como mais uma preocupação, com uma posição, quase se diria, marginal, ou, pelo menos, não claramente central.

Esta falta de unidade, que sobretudo afecta uma primeira vaga de Directivas<sup>17</sup>, não é, é certo, total, pois que também, por entre este emaranhado de regras, é possível discernir umas quantas preocupações constantes - a insistência nas questões da qualidade da água, na luta contra a poluição e na limitação das emissões de substâncias perigosas. É possível até divisar uns quantos traços comuns na forma como são elaboradas. Assim, quase todas elas, para além de se caracterizarem pela previsão de medidas substanciais de realização daqueles objectivos, curiosamente tantas vezes agregadas em listas duais - lista negra e cinzenta -, também o fazem pelo facto de instituírem um prazo para a sua entrada em vigor através da transposição nacional, ou por demonstrarem uma razoável flexibilidade na determinação de prazos de adaptação para indústrias instaladas, flexibilidade que surge depois como que “compensada” por alguma falta de realismo nas Directivas sobre substâncias perigosas, quando estas definem, sem estabelecimento de prioridades, elencos vastíssimos de substâncias perigosas para as quais as acções são previstas, ou quando, numa vertente já mais realista, exigem dos Estados-Membros a definição de programas de aplicação bem como relatórios sobre as medidas adoptadas e os resultados alcançados<sup>18</sup>.

Ainda aqui, contudo, é sobretudo a impressão de parcialidade que predomina: parcialidade nas temáticas - a problemática da qualidade é amplamente tratada, ainda que com alguma insensibilidade aos ecossistemas dependentes, mas já se ignoram os problemas de quantidade (o que, aliás, se explica pela menor “variedade” dos Estados-Membros com problemas de desertificação ou de escassez de água, numa Comunidade ainda francamente “virada” para o Centro ou Norte da Europa) -; parcialidade no objecto - presta-se atenção às águas superficiais, pouca às subterrâneas<sup>19</sup> e quase nenhuma às águas marítimas<sup>20</sup> -; parcialidade nas acções - que são dirigidas contra algumas actividades e não outras, de combate à utilização de algumas substâncias, mas não de outras (nada se estatui, por exemplo, contra as fontes difusas de poluição)<sup>21</sup> -; parcialidade até nas soluções - o que bem se representa na definição de critérios diferentes de luta contra a poluição e na possibilidade do seu uso alternativo, nos termos de um nº 3 do art. 6º da Directiva 76/464, concebido como forma de satisfazer Gregos e Troianos : ou seja, tanto um grupo, claramente maioritário, de Estados-Membros, fortemente determinados a consagrar limites de emissão, quanto a resistente Grã-Bretanha que, visando níveis menos constrangentes, advogava a solução dos objectivos de qualidade, confortada por uma natureza que a bafeja com a possibilidade de diluir ou “esconder” a poluição por força da proximidade do mar e da força dos seus rios (ainda que, como é óbvio, repercutindo tal poluição sobre o mar)<sup>22</sup>.

Alguns destes problemas foram parcialmente minorados com as Directivas ditas da segunda geração: nomeadamente a Directiva 91/271, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas<sup>23</sup>, a Directiva 91/676, sobre a protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola<sup>24</sup>, e a Directiva 96/61, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição<sup>25</sup>. De comum, partilham o facto de já se fundarem numa plena assunção normativa da política comunitária do ambiente, primeiro pelo Acto Único Europeu e depois pelo Tratado de Maastricht. Mas, sobretudo, elas beneficiam de entretanto se terem esclarecido os princípios orientadores da política ambiental comunitária ou de, quer estes princípios<sup>26</sup> - nomeadamente os da precaução e da acção preventiva, da correcção na fonte dos danos ao ambiente, do poluidor-pagador -, quer alguns dos mais importantes conceitos operatórios, terem ganho consistência, para além de se terem estabelecido novas regras de adopção de instrumentos normativos - a maioria qualificada no Conselho ou a co-decisão com o Parlamento

Europeu - que doravante impedem que, nas situações correspondentes a esses mecanismos, um qualquer Estado-Membro, por si só, possa bloquear a adopção de solução que traduz o sentimento normativo claramente dominante.

De entre os elementos de progresso comuns a estas Directivas parece poder destacar-se um genérico acréscimo de sensibilidade ambiental ou a centralidade crescente de tais considerações. É o que se exprime, por exemplo, na adopção do conceito de “melhores técnicas disponíveis”, como base para a definição dos valores-limite de emissão, desde logo na Directiva IPPC; ou na introdução da obrigação de classificação do meio receptor (as “zonas sensíveis” e “menos sensíveis”, no caso da Directiva relativa ao tratamento das águas residuais urbanas, ou o de “zonas vulneráveis”, no caso da Directiva dos nitratos), na previsão de que o controlo da poluição é referido às várias formas de expressão desta (Directiva IPPC) ou ainda na adopção dos valores-limite de emissão como critério universal do regime (art. 18º da Directiva IPPC), com o recurso alternativo ao regime instituído pelo nº 3 do artigo 6º da Directiva 76/464 para as disposições transitórias. Estes progressos substantivos completam-se ainda com outros no domínio organizatório - o que se representa, por exemplo, na previsão de integração da política do ambiente na política agrícola, no caso da Directiva dos Nitratos, ou com uma definição de um mecanismo - o procedimento dos comités - capaz de prover à actualização regular do regime das Directivas, ou ainda no da aplicação do regime, com a previsão de um amplo acesso à informação disponível por parte dos Estados-Membros e, sobretudo, do público em geral, que também é admitido a participar na sua elaboração (cfr. art. 16º da Directiva IPPC).

Resolvendo embora algumas dificuldades, esta segunda vaga de textos não consegue contudo obviar à impressão geral de falta de completude e de ordenação do pretensio edifício normativo comunitário de regulação do sector. O mal-estar que daqui resulta é mesmo agravado pela certeza, doravante também inquestionável, de que, mesmo nas áreas que encontraram regulação, se haviam imposto entretanto novas soluções, por força da evolução tecnológica, dos progressos do conhecimento ou tão só da experiência entretanto recolhida. Foi esta percepção que, por exemplo, conduziu a Comissão a apresentar uma proposta de Directiva da Qualidade Ecológica da Água, em 1994<sup>27</sup>, um Programa de acção para as águas subterrâneas, que foi efectivamente adoptado em 1996<sup>28</sup>, para além de proceder à revisão da Directiva sobre a água para banhos em 1994<sup>29</sup> e da Directiva da Água Potável, em 1995<sup>30</sup>. Acresce que o termo da primeira metade da década de 90 desperta também as autoridades públicas nacionais ou comunitárias para os custos e a razoável ineficácia de muitas das soluções normativas antes dispersamente consagradas no sector, ou, mais simplesmente, de práticas estabelecidas. A sensação torna-se tanto mais incómoda quanto os problemas que a originam se afiguram transcender em gravidade o problema geral de aplicação e execução de que o Direito Comunitário do Ambiente tem, de qualquer forma, enferiado desde a sua constituição<sup>31</sup>.

Todos estes elementos contribuíram pois para a constatação da imperiosa necessidade de formulação de uma verdadeira política comunitária global para o sector da água. Por outro lado, não se pode excluir que o facto de, no plano internacional (seja o global, da ONU<sup>32</sup>, ou o regional, por exemplo da Comissão Económica para a Europa<sup>33</sup>), se terem entretanto consolidado ou estarem em vias de realizar notáveis progressos na codificação ou desenvolvimento da regulação normativa das questões da água, bem assim como o da renovação da composição da Comunidade Europeia (com o seu cortejo de novos problemas e novas ideias), também tenham poderosamente contribuído para o avolumar deste sentimento.

Certo é que, como já vimos, em 1996, por força destas ou outras motivações, a Comissão formulou uma Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu em que propunha a concepção de uma

Directiva-Quadro sobre a Política Comunitária da Água, ideia que foi favoravelmente acolhida por estas instituições e outros órgãos comunitários ou simples organismos de representação de interesses. Na fase de consultas, o Conselho pronunciou-se contudo no sentido de a Comissão ainda tomar em conta as conclusões dos Seminários ministeriais de 1988 (Frankfurt) e de 1991 (Haia), bem como as relativas aos Conselhos anteriores. Mais crítico e veemente ainda foi o Parlamento Europeu, ao considerar que a Comissão tinha falhado no propósito de fornecer uma perspectiva global do rumo da política comunitária da água e ao achar que ela redundaria na renacionalização desta e numa diminuição do nível de protecção do bem. Os pareceres dos demais órgãos consultivos e de outras partes interessadas também abundaram no apoio à ideia de que a formulação da Directiva seria da maior oportunidade. A concretização da sua elaboração determinou o abandono dos trabalhos dirigidos à redacção de uma Directiva sobre a qualidade ecológica das águas, ainda que também tenha ficado imediatamente claro que os seus resultados deveriam ser aproveitados na futura proposta de Directiva.

## ***II - Esboço de avaliação da proposta de revolução***

Da leitura conjugada do projecto de Directiva apresentado pela Comissão, na sua versão de Fevereiro de 1997, e das motivações que consabidamente presidiram à sua elaboração parece resultar que se visam prosseguir os seguintes objectivos principais (alguns dos quais são parcialmente sobreponíveis):

- 1- estabelecer um quadro jurídico que defina e regule as opções fundamentais de uma política comunitária da água da qual se possa dizer que é fundada no estado mais avançado da “arte”, da ciência e da técnica no sector, bem como nos princípios do mais moderno direito internacional e comunitário do ambiente;
- 2- proceder a esta definição com a eliminação das incongruências e lacunas mais gritantes antes existentes e com uma modernização da conceptologia utilizada e das soluções consagradas, sem perda de vista dos objectivos estratégicos tradicionais da política comunitária do ambiente (elevado nível de protecção dos ecossistemas, internalização dos custos, protecção da saúde pública);
- 3- integrar a política da água (e, com ela, a mais vasta do ambiente) nas políticas sectoriais comunitárias ou nacionais, emprestando-lhes coerência e com vista à concretização do modelo de desenvolvimento equilibrado e duradouro do espaço comunitário;
- 4- elevar os níveis de protecção dos ecossistemas;
- 5- contribuir para a disponibilização de mais água para as necessidades humanas e para que essa água tenha melhor qualidade, razão fundamental porque se revêem e uniformizam critérios e valores de qualidade ou condicionantes de emissões poluidoras a diversos níveis;
- 6- fazer tudo isto no respeito do princípio da subsidiariedade, assim obtendo o melhor compromisso entre a vontade de que cada Estado-Membro possa adequar as soluções preconizadas à especificidade da sua situação e a pretensão de se alcançar e respeitar critérios, tendencialmente uniformes, de resolução dos problemas postos pela utilização das águas;
- 7- fazer tudo isto assegurando, simultaneamente, uma melhor aplicação e execução do direito estabelecido, o que contribui para justificar a previsão de obrigações procedimentais e logísticas de reforço do acesso à informação e transparência que justamente viabilizam um mais eficaz controlo do respeito deste direito;
- 8- (por este meio também) contribuir para a democratização do processo de regulação e gestão do sector e para a participação do público.

A simples consideração deste elenco dos principais objectivos discerníveis, elenco que, aliás, importa frisar, nem pretende ser exaustivo, logo diz da vastidão e complexidade da ambição da Proposta de Directiva.

A complexidade do regime exprime-se ainda em algumas das principais soluções normativas propugnadas de que podemos destacar a concepção da Directiva como uma Directiva “Quadro”, a adopção da bacia hidrográfica como objecto da disciplina e unidade de referência das acções de planeamento e gestão a empreender, a opção por uma gestão integrada dos recursos hídricos, a consideração holística dos diversos tipos de águas, a abordagem combinada entre valores-limite de emissão e objectivos de qualidade, o tratamento conjunto de questões de qualidade e de quantidade, o tratamento integrado das águas interiores e das águas marítimas visadas, a previsão da coordenação das administrações estaduais numa bacia internacional.

Em relação a todos estes tópicos de análise pode-se desde já dizer que eles merecem uma genérica avaliação positiva, nomeadamente se essa avaliação se quiser também situar na perspectiva da protecção e defesa dos interesses nacionais de um Portugal que tem vindo a despertar para a importância dos seus próprios interesses e direitos. Estes tópicos correspondem pois ao que podemos apelar os méritos da Proposta.

### ***A. Os méritos da Proposta***

1. Quanto à natureza do instrumento jurídico proposto, o facto de ele ser apresentado como um “quadro” de regulação da política comunitária é de louvar, por bem traduzir o propósito de abordar de forma integrada os diversos problemas em que se analisa hoje uma política de água moderna e de o fazer com uma preocupação de organização sistemática do sector do ordenamento jurídico comunitário. É aliás de forma plenamente consequente com este último propósito que nos artigos 21 e 24 surgem disposições que procedem à avaliação do acervo normativo existente, revogando algumas normas e dispondo da subsistência de outras. A Directiva assume-se assim como um pólo de referência da ordenação quer das Directivas anteriores, quer de futuras iniciativas “legislativas” ou “regulamentares” no sector. Na sua versão mais recente, fá-lo, porém, em termos meramente materiais; ou seja, afasta-se a veleidade da sua instituição em Directiva de valor jurídico superior, que perpassava na Comunicação da Comissão, ou mesmo, ainda que de forma mais velada, no borrão para consultas, de 4 de Dezembro de 1996, veleidade que transparecia na ausência de utilização das aspas na referência ao carácter da Directiva. Deve de facto notar-se que as soluções normativas propostas já não surgem, como antes acontecia na Comunicação de 1996, subordinadas à designação de “Directiva - Quadro sobre a Água”, mas antes como “Directiva que estabelece um quadro para a acção da Comunidade no domínio da Política da Água”, que por vezes se abrevia, cuidadosamente, para “Directiva “Quadro” sobre a Água” (cfr. por exemplo, a página 5 da Proposta). Com esta alteração, que aliás, será interessante notar, é paralela, na forma, na substância e nos motivos, à que a ONU elegeu para o regime convencional sobre o direito dos usos diversos da navegação dos cursos de água internacionais, adoptado em Maio de 1997, em Nova Iorque, obvia-se a uma crítica que legitimamente se poderia dirigir a um texto concebido nos termos indicados pela Comunicação: a de o pretender erigir numa categoria nova no quadro do ordenamento jurídico comunitário, uma fonte de direito intermédia entre o nível “constitucional”, dos Tratados, e o “legal”, das demais Directivas comunitárias, e portanto também uma categoria aproximável do que são as leis-quadro ou de bases portuguesas. A razão de ser da crítica é a de que tal possibilidade não está prevista e, menos ainda, regulado o procedimento de

adopção de tal instrumento. E se é certo que a questão do valor relativo dos actos jurídicos comunitários já então estava suscitada no seio da Conferência Inter-Governamental que efectivamente veio a rever o Tratado de Maastricht, também logo então se percebia que o desfecho se anunciava diferente, o que imediatamente desaconselhava a insistência na solução. Podia-se até sustentar que ela configuraria um incumprimento ou violação do Tratado. Ela não deixaria, de qualquer forma, de redundar em tensões eventualmente comprometedoras de um resultado que, esse sim, era indiscutivelmente bondoso e essencial.

2. Também é de aplaudir que a Directiva tenha instituído a bacia hidrográfica como objecto de referência da disciplina proposta que, por seu turno, obedece ao conceito de gestão integrada (art. 3º).

Esta é a solução adoptada na legislação nacional e aquela que Portugal, movido por preocupações de defesa de um modelo jurídico ecossistemicamente informado<sup>34</sup> e amigo do ambiente<sup>35</sup>, tem propugnado no quadro internacional, seja no global (vejam-se as suas posições, ainda que não irredutíveis, aquando da fase de apresentação de comentários e discussão do Projecto da Comissão de Direito Internacional sobre uma Convenção relativa aos usos diversos da navegação dos cursos de água internacionais<sup>36</sup>) seja na negociação bilateral com a Espanha (é o que se deduz das Actas e Comunicados que resultam de cada ronda negociada<sup>37</sup>). Ela é, sobretudo, a solução mais eficaz para uma política estrategicamente subordinada ao valor da protecção, não só do bem natural água, mas também dos ecossistemas que se lhe associam e que dele dependem. É ela seguramente que potencia e empresta coerência à directriz de integração da política da água noutras políticas<sup>38</sup>, como a agrícola; tal como é ela que, através até da sua refracção nas medidas de ordenamento do território, cria as condições ideais para uma resposta eficiente à preocupação comunitária com os recursos subterrâneos e com a luta contra a poluição difusa. Ela é aliás a única solução que verdadeiramente se harmoniza com o objectivo de respeito do princípio da subsidiariedade.

Não se pense contudo que, apesar de todos estes méritos, esta seja uma solução indiscutível e que, à partida, se possa ter por adquirida. Não incorrerá com toda a certeza nesta ilusão quem se recorde das discussões doutrinárias que o tema suscitou no quadro do direito internacional e que levaram mesmo a que, em nome da soberania decisória sobre a problemática do ordenamento territorial, as Nações Unidas desconsiderassem o argumento da recomendabilidade científica de tal solução e o argumento da eficácia de uma disciplina construída à volta deste conceito e, ao invés, lhe preferissem o conceito, bem mais modesto, de curso de água internacional<sup>39</sup>. Acresce que, ao contrário do que se possa pensar, o direito vigente em muitos dos Estados-Membros se não constrói à volta deste modelo de planeamento e gestão, havendo até fortes razões de tradição jurídica, inclusive ao nível constitucional, que poderão resultar em poderosas resistências e fortes obstáculos à instituição de um tal regime. Mesmo em Portugal, conforme depois se dirá, haverá que contar com a necessidade de operar algumas reformas normativas e institucionais para adequar o direito e a prática nacionais a tal solução.

Contudo, os valores já referidos e o facto de ser este um elemento verdadeiramente estruturante de um regime que, apesar de tudo, parece ter sido bem acolhido na globalidade, bem assim como o facto de esta solução se estender às próprias bacias internacionais (e portanto também às luso-espanholas, em relação às quais Portugal tem reivindicado junto de Espanha uma cooperação mais intensa em matéria de protecção e gestão do bem água) justificam que se nutra a esperança de que ele venha a vingar. Parece até avisado que as autoridades nacionais o defendam na discussão em curso.

3. Também parece genericamente de aplaudir a adopção pela Directiva da chamada “abordagem combinada” entre valores-limite de emissão e objectivos de qualidade, em substituição da dita “abordagem paralela” que até agora se praticava e que resultou, como já vimos, da obstinação britânica

na consecussão de um regime que, na realidade, mais do que “paralelo”, se configurava como consagrador de uma “alternativa” entre a opção da limitação às emissões e a de definição de objectivos de qualidade e que, de facto, redundava numa maior contemplação para com actividades e efeitos poluidores “escondidos” pelas especificidades da realidade geográfica e fluvial britânica.

Para além de se tratar da única solução coerente com os objectivos que são proclamados, ela parece ser a única capaz de assegurar equilibradamente uma desejável melhoria global da qualidade das águas nacionais e das que nos vêm de território espanhol. O regime, que passará, com toda a certeza, pela revisão dos critérios de licenciamento de actividades poluidoras e pelo agravamento dos valores-limite que actualmente as condicionam, no cumprimento das Directivas de primeira geração, já era, aliás, “anunciado” pela Directiva IPPC, cujas opções são assim retomadas e ratificadas.

A sua operacionalização depende ainda, contudo, da densificação da articulação entre objectivos de qualidade ambiental e critérios ou valores-limite de emissão, em boa medida ainda por fazer.

Certo é que os parâmetros de base da monitorização a realizar porão uma importante ênfase nas considerações “ecológicas” ou “biológicas”. Ainda assim o texto proposto já não permite que se diga, como antes acontecia relativamente à Comunicação de 1996, que o regime desconhece ou trata, em termos manifestamente insuficientes, a questão das substâncias perigosas e as normas que lhe vão destinadas, quer na Directiva das Substâncias Perigosas (76/464) quer nas Directivas “filhas”. É o que bem demonstram as explicações que a Comissão apresenta a páginas 11 e 12 do Memorandum Explicativo da Proposta, na sua versão de 1997, e que apontam para a revogação deste acervo, uma vez que entre em vigor a Directiva “Quadro”, se aplique a Directiva IPPC e se conclua, e também entre em vigor, a projectada Directiva para as indústrias ditas não-IPPC. Delas também resulta, porém, a complexidade do regime remanescente, na pendência da entrada em vigor de todas as Directivas que o tornarão supérfluo, e a consequente probabilidade de esse regime ser de difícil ou incerta aplicação.

4. Igualmente merecedora de aplauso é a inclusão nesta Proposta de Directiva, em termos que se podem dizer pioneiros no quadro do Direito Comunitário das Águas, de preocupações de natureza quantitativa. É este um progresso que não pode deixar de ser enaltecido, sobretudo por parte de países do Sul, afectados ou passíveis de vir a ser afectados por situações de seca e que, em qualquer caso, bem conhecem o fenómeno da escassez de água. Foram eles, aliás, os paladinos da integração destas considerações, como é deles com certeza que se esperam os incitamentos necessários à correcção dos aspectos ainda insatisfatórios deste regime.

No rol das razões de insatisfação, a que mais tarde aludiremos, não se deve contudo incluir o facto de a regulação da questão da quantidade se não tornar imediatamente evidente. A sua compreensão até só se torna possível se se tiver em conta que o regime é, por assim dizer, uma resultante de dois requisitos. Ele é conformado, por um lado, pelo objectivo ambiental de obtenção de um bom ‘status’ das águas superficiais e de um bom ‘status’ das águas subterrâneas em todos os corpos ou massas de água (“bodies of water”). Como resulta das disposições aplicáveis, estes objectivos concretos serão atingidos quando os seus ‘status’ químico e ecológico sejam pelo menos bons e se não verifique a sobre-exploração dos aquíferos. Ora, o bom ‘status’ ecológico das águas também depende da quantidade dos corpos de água. Nos termos da definição avançada no artigo 2º, a quantidade de água contribui para condicionar a qualidade da estrutura e funcionamento dos ecossistemas associados que aquela outra noção exprime. O segundo elemento conformador do regime prende-se com o controle da captação de águas doces superficiais e subterrâneas que resulta da exigência de registo e autorização prévia estipulada pelo artigo 13º, nº 3, alínea V).

Uma outra razão de regozijo, que se baseia agora, especificamente, na segunda versão da Proposta e que também contende (mas não só) com a problemática quantitativa, especialmente no contexto ibérico, é o facto de o texto se “abrir” à consideração da problemática do excesso de regularização de caudais. Também aqui, contudo, se poderá lamentar, como adiante melhor se dirá, a forma críptica por que se dá esta “abertura” e mesmo a amplitude insuficiente de que se reveste.

5. Em plena coerência com o propósito anunciado de estabelecimento de uma disciplina compreensiva está ainda um conjunto de disposições dirigidas a combater um flagelo ambiental que até agora havia recebido menos atenção: o da poluição difusa, que, na Península Ibérica, por força da expressão e pouca modernidade das actividades agrícolas, tem inquestionável importância.

Essas disposições não visam contudo, primordialmente, definir os cânones materiais desta luta. Arriscar-se-iam, aliás, se assim não fosse, a conflitar com outras Directivas de adopção recente, ou mesmo tão só em fase de elaboração (a Directiva Biocidas)<sup>40</sup>, sejam elas directamente votadas à regulação do sector da água (a Directiva 91/676, dita dos Nitratos), ou que só o atingem indirectamente a Directiva dos Produtos de Protecção de Plantas (Directiva 91/414).

Essas disposições dirigem-se pois antes a melhorar a coordenação desses esforços. Para o efeito, o artigo 6º exige às autoridades competentes que façam um esforço de avaliação do alcance e localização das fontes de poluição difusa. Institui-se ainda um mecanismo de identificação e tratamento do problema, ao tríptico nível local, nacional e comunitário.

6. Da mesma forma, também é um elemento muito positivo da Directiva o facto de olhar a todos os tipos de águas e de propor soluções para as interacções entre as águas interiores e as marítimas. Com esta visão holística do problema da água consegue-se assim, finalmente, pôr termo a um divórcio entre a regulação comunitária das águas interiores e a regulação comunitária - mais tímida - das águas marítimas<sup>41</sup>, que se tornava quase absurdo face às relações reais que a natureza determina e que, em Portugal, por exemplo, são bem visíveis em certas áreas. Pena é que se não tenha levado esta perspectiva holística bondosa até às últimas consequências; por exemplo, consagrando como um dos objectivos ambientais a prevenção ou o controle das alterações introduzidas pelo Homem ao regime sedimentológico, como uma das formas por excelência de assegurar a estabilidade das zonas estuarinas e costeiras.

7. Um outro elemento que merece ser relevado na Proposta de Directiva é o que genericamente prevê que o sector da água passe a obedecer cada vez mais às regras de mercado (art. 12). Esta directriz ou princípio geral pode ainda analisar-se na adopção de uma política de real custeio da água pelos consumidores e poluidores (a internalização, tendencialmente total, dos custos) e da transferência do esforço financeiro que a construção e a exploração das infraestruturas dos sistemas distribuidores de água e do seu tratamento implicam, do erário público para os operadores, utilizadores e beneficiários directos.

Ele importará seguramente o fim de um ciclo de planeamento hidráulico que, por vezes, e a tantos títulos, parecia acrítico, confortado que estava numa política centrada nas disponibilidades vastas da “oferta”. A consequência directa de tal reorientação de filosofia é que a política da água terá cada vez mais que olhar às disponibilidades, porventura mais restritas, da “procura”.

O lado positivo desta estratégia normativa é indubitavelmente o de que, a ser cabalmente aplicada, poderá redundar numa prevenção de usos desnecessários de água, num acréscimo de eficiência na utilização da água e na promoção da sua reutilização e reciclagem.

8. Já no que diz respeito à finalidade de melhoria dos resultados na aplicação da legislação comunitária no sector não se pode deixar de começar por constatar que ele faz parte de um esforço global na área

do Ambiente. Este esforço exprime-se quer em outras iniciativas legislativas ou simplesmente normativas (de que uma das mais recentes e significativas, é a importante Comunicação sobre a aplicação do direito comunitário do ambiente<sup>42</sup>, bem assim como a Resolução do Conselho a que, já muito recentemente, deu lugar<sup>43</sup>) quer em iniciativas concretas de associação das estruturas comunitárias às mais diversas entidades nacionais, desde os primeiros estádios da “cadeia regulativa”, e de que o IMPEL - ou “Rede da União Europeia para a aplicação e a execução do Direito do Ambiente”<sup>44</sup> - é um notável e promissor exemplo.

Para além desta constatação da coerência crescente da política ambiental comunitária, merecem ainda ser identificados os principais meios porque se espera aperfeiçoar o controlo e a verificação da aplicação da legislação comunitária no sector da água. Eles passam sobretudo pelo envolvimento constante e intenso do público em geral, cujo direito de acesso amplo a informação detalhada é reafirmado (v.g.: art. 17º). Para além deste direito, é também garantido o direito de os organismos interessados (tenham eles a natureza de organizações não governamentais ou sejam constituídos por associações de interesses) serem consultados. Um terceiro elemento destas obrigações de carácter procedimental, com que se visa, no fundo, traduzir em realidade vivida as obrigações substantivas antes analisadas, é o que é constituído pelo dever de os organismos congéneres dos vários Estados-Membros trocarem entre si a informação disponível. Os órgãos nacionais têm também a obrigação de produzir regularmente relatórios sobre o progresso realizado na aplicação da Directiva e de os dar a conhecer à Comissão.

Toda esta panóplia de instrumentos e mecanismos visa, em primeiro lugar, um controlo mais eficaz do direito consagrado. Não se pode deixar de considerar desejável, e mesmo necessária, tal perspectiva. A perduração de uma situação de manifesta discrepância entre a “law in books” comunitária e a “law in action” não pode deixar de redundar na desacreditação de um direito de conteúdo e com um escopo meritórios.

Mas, por outro lado, estas previsões são ainda de aplaudir pelo que representam da assunção da relação ambiental como uma relação pluralmente poligonal<sup>45</sup>, em que todos os indivíduos ou associações têm direito de cidade, a par do que é reconhecido aos órgãos da administração local, regional, nacional ou comunitária. É um reconhecimento implícito de que o bem em causa é, afinal, um património comum. Por esta forma, estas disposições são ainda um elemento que contribui para a desejável democratização da Comunidade Europeia.

9. Por fim, um outro elemento de natureza procedimental, mas também organizatória, deste regime com o qual Portugal seguramente também não pode deixar de se regozijar, é o que consiste na reafirmação de um dever de notificação aos Estados-Membros interessados, e à Comissão, das afecções a águas transfronteiriças. Ele complementa-se com o reconhecimento do direito dos Estados-Membros de, em colaboração com a Comissão, se concertarem com vista à adopção das medidas necessárias à protecção das águas em causa, por forma a garantir o respeito do disposto na legislação comunitária. Poder-se-á notar, é claro, que esta solução já estava de alguma forma contemplada em Directivas anteriores do sector da água, quer fossem de primeira, quer de segunda geração. Como também se poderá arguir que estas obrigações procedimentais já decorreriam para os Estados-Membros do direito internacional, fosse ele de origem consuetudinária ou, mais recentemente, de origem convencional, quer a um nível global (Convenção de Nova Iorque sobre o direito dos usos diversos da navegação dos cursos de água internacionais), quer a um nível regional (Convenção de Helsínquia e Convenção de Espoo), desde que, é claro, esteja preenchida a condição da vinculação por parte do Estado em causa.



Mas o facto de tais obrigações procedimentais<sup>46</sup> serem reafirmadas no contexto especificamente comunitário, com a força jurídica que se lhe liga, e, para mais, num documento com este âmbito objectivo e alcance, não pode deixar de ser tido como da maior relevância. Acresce que, diversamente das previsões do direito internacional, nas normas comunitárias se prevê uma solução institucional de acompanhamento da aplicação destes deveres (a intervenção da Comissão, que, nos termos do art. 155 do Tratado de Roma, lembre-se, deve actuar imparcialmente como “guardião dos Tratados”), o que se espera poder reverter na, por assim dizer, “objectivização” do procedimento de resolução dos problemas sob apreciação.

### ***B. As críticas ou dúvidas que a Proposta suscita***

Estes importantes méritos não devem porém obnubilar o facto de outros aspectos ou passos da Proposta de Directiva nos parecerem merecedores de crítica ou simplesmente de dúvida quanto à excelência da solução encontrada.

De entre estes, e numa abordagem que se repete ser muito preliminar, perante um texto muito complexo e em permanente mutação, dever-se-ão destacar os seguintes:

1. A base “constitucional” invocada.

Embora a Comissão tenha defendido que o melhor fundamento normativo desta iniciativa “legislativa” reside no nº 1 do artigo 130 S do tratado fundador tal como foi revisto pelo Tratado de Maastricht, alguns Estados-Membros têm aventado que ele residiria antes no nº 2 do mesmo artigo, por força da referência do segundo ponto à “gestão dos recursos hídricos”.

Não temos por certa esta argumentação: antes nos parece que a sugestão da Comissão é mais meritória, uma vez que a Directiva “Quadro” contende com um círculo de problemas muito mais vasto, mas também solidário, em que as regras específicas sobre a gestão como que se diluem num todo sem o qual não são compreensíveis.

A questão tem contudo que ser objecto de uma reflexão mais cuidada. Certo é que ela é tudo menos irrelevante. Na verdade, é dela que depende o procedimento de adopção a seguir: por cooperação, no caso de se decidir que a base “constitucional” é o nº 1 do artigo, ou por unanimidade no seio do Conselho, no outro caso. Por isso mesmo também, para além das considerações estritamente jurídico-hermenêuticas, não é de surpreender que, no momento decisivo, alguns Estados, movidos por condicionamentos políticos, possam ser tentados a “agarrar-se” ao nº 2 do artigo. Esta perspectiva sublinha naturalmente os perigos que tal opção acarretaria: os da descaracterização ou enfraquecimento de um regime que, a bastantes e fundamentais títulos (e mesmo genericamente), é de aplaudir, porque “amigo do ambiente”, porque representa um tratamento holístico dos problemas, porque constituiria um inegável progresso relativamente ao actual estado de coisas e porque globalmente se compagina com as opções cardinais e a efectiva evolução do direito internacional e europeu relativo à problemática da água, chegando mesmo, aqui e ali, a aprofundá-la. Como quer que seja, o que nos parece inquestionável do ponto de vista jurídico é que a terceira opção que chegou a ser avançada no processo<sup>47</sup>, e que, surpreendentemente, os Serviços Jurídicos do Conselho chegaram a coonestar, não é aceitável: consistiria em adoptar um duplo fundamento, constituído pelos dois números do artigo 130 S. Também parece indubitável que da persistência da indefinição não podem resultar quaisquer efeitos positivos.

2. A identificação do objecto da disciplina no artigo 1º está longe de ser completamente feliz.

Ela confunde desde logo o objecto ‘*propriu sensu*’ da disciplina - o estabelecimento de um quadro



de acção para os diferentes tipos de água - com os objectivos a perseguir, parcialmente tratados no artigo 4º, para além de não destringir com clareza aquelas que parecem afirmar-se como as duas vertentes da política comunitária esboçada: a protecção e melhoria da disponibilidade e qualidade do bem natural água e dos ecossistemas associados e a utilização dos recursos hídricos.

### 3. A explicitação dos princípios enquadradores.

Numa Proposta de tão largo fôlego e que, recorde-se, muito justamente se pretende colocar como constitutiva de Directiva-“quadro” ou padrão, quer de todo o direito anterior, quer do direito vindouro neste domínio, mal se compreende a tibieza das fórmulas explicitadoras dos princípios que informam as específicas soluções normativas encontradas.

Há, é certo, alusões ao princípio da prevenção, sem que, aliás, elas se caracterizem por um grande cuidado no recorte do seu plúrimo conteúdo (ele não é instituído em valor autónomo ou explícito em situações em que pareceria fazer todo o sentido consagrá-lo - pense-se, exemplarmente, no art. 1º, alínea *a*) -; não se diferenciam verdadeiramente as situações em que ele exige redução de poluições, das que implica a sua total proibição; não se explicita cabalmente o seu nexos com o sistema previsto de licenciamento prévio necessário; não se vê que ele apareça como a motivação e condicionamento directo da constituição de áreas de protecção de recursos hídricos especialmente valiosos); como se pode até pensar que o princípio da precaução não foi ignorado, embora ele apareça afectado de uma impropriedade definitiva ainda maior e as oportunidades da sua aplicação sejam certamente ainda mais crípticas (v.g.: art. 24º); já há algumas, até melhores, situações de clara aplicação do princípio utilizador-pagador, senão mesmo da ideia do poluidor-pagador (v.g.: art. 12º). Em contrapartida, é gritante a falta de uma referência explícita ou decisiva ao princípio do desenvolvimento equilibrado e duradouro, vulgo, princípio do desenvolvimento sustentável. De facto as únicas alusões que se lhe fazem (na alínea *b*) do art. 1º ou no nº 4 do art. 13º) são quase envergonhadas e até erróneas, restringindo a sua utilidade à problemática do consumo da água. É ainda muito pobre, como se reconhecerá; mesmo se também é certo que tais referências já representam um progresso relativamente à versão original da Proposta de Directiva, em que uma mera alusão ao princípio apenas figurava em considerando, que não na parte dispositiva da regulação proposta. A invocação clara de um princípio tão rico (que postula tanto a equidade intrageracional quanto a intergeracional, que apela à projecção num futuro que transcende a geração presente e que, por estas diversas formas, exige cuidadosas arbitragens e a concomitante rejeição de uma lógica apropriacionista não cautelosa e “desconsideradora” do recurso, com a simultânea assunção, afinal, de que o bem água, ou mesmo, mais restritamente, os recursos hídricos, não são ilimitados e inesgotáveis) parece de facto desejável numa regulação que se pretende justa e moderna.

De toda a forma, parece inquestionável que no texto da Proposta ainda falta uma expressão da importância sistémica, a todos os títulos capital, que tais princípios (os referidos, ou outros ainda que necessitem de ser explicitados ou integrados) desempenham no quadro do corpo jurídico que com a Proposta de Directiva-“Quadro” se quer, simultaneamente, constituir e ordenar.

A incipiência da Proposta de Directiva neste particular domínio surge até como tanto mais estranha quanto se pense no progresso que o legado do Rio, ao nível do direito internacional geral do ambiente, a este propósito representou<sup>48</sup>, ou quanto se recordem os cuidados que tarefa análoga de “codificação e desenvolvimento” dos princípios rectores das utilizações dos cursos de água internacionais recentemente mereceu, no contexto da 6ª Comissão das Nações Unidas, por ocasião da fase final de adopção da Convenção-“Quadro” sobre o direito dos cursos de água internacionais<sup>49</sup> (mesmo quando se tenha que reconhecer que os resultados finais ainda se podem ter por decepcionantes<sup>50</sup>).

4. Há também deficiências várias ao nível da utilização dos conceitos. Podemos resumi-las em três pontos: indeterminação de noções fundamentais, má sistematização, falta de critério classificatório. O texto da Proposta padece, de facto, amiúde, de indeterminação de algumas noções fundamentais. Assim acontece, aliás, quer elas se tenham de considerar de 'per se' (o que se significa, exactamente, com "qualidade ecológica da água", por exemplo?) quer elas sejam consideradas por relação com noções idênticas anteriores (que relação, por exemplo, deve entender-se existir entre o novo conceito de "zonas protegidas", apresentado no art. 9º da Proposta de Directiva, e a anterior noção, quer do direito comunitário, quer dos direitos nacionais?).

Ainda a propósito das noções de base, há que relevar a falta de critério lógico na agregação de noções, ou mesmo a ausência de uma classificação necessária ou recomendável. É o que se representa, de forma particularmente eloquente, com a referência indiscriminada, no artigo 1º, alínea *a*), a "águas superficiais, estuarinas, costeiras e subterrâneas na Comunidade Europeia". Ganhar-se-ia, de facto, em destrinçar as situações, em função de critérios de natureza e grau de generalidade diversos.

Também se não consegue deixar de avaliar criticamente a deficiente colocação sistemática de algumas noções fundamentais. De facto, se muitos progressos foram feitos da anterior para a actual versão - nomeadamente o de incorporar muitas das noções fundamentais no corpo do dispositivo da Directiva (art. 2º) e não mais, como antes acontecia, de as remeter para Anexo (o desenvolvimento corresponde melhor a toda uma 'praxis' "legislativa" internacional estabelecida, quer por via das convenções internacionais, quer pela dos instrumentos unilaterais da Comunidade Europeia; mas sobretudo, ele tornava-se imperioso porque estas noções não correspondem a mera engenharia semântica, porque elas não são desprovidas de qualquer eficácia normativa imediata: pelo contrário, o conteúdo dos direitos e obrigações dos sujeitos jurídicos em causa depende delas, e do equilíbrio que nelas vá) -, subsiste ainda uma estranha desarrumação que bem dificulta qualquer avaliação do conteúdo obrigacional da Proposta (pense-se, por exemplo, que a previsão dos Planos de Gestão da Bacia Hidrográfica só aparece no art. 16º, quando os programas de medidas, que os primeiros compreendem, já resultam do art. 13º, e que, para realmente se começar a perceber o conteúdo daquela noção, verdadeiramente nuclear na economia do regime, ainda se tem que compulsar o Anexo VII !).

#### 5. A determinação das obrigações dos Estados-Membros.

O artigo 4º é, de alguma sorte, através da definição dos objectivos ambientais do regime, especificamente consagrado a esta questão, embora a solução de conjunto, naturalmente, só possa resultar de uma interpretação sistemática e contextual de toda a Proposta (em que, por exemplo, os arts. 13º e 16º também assumem um relevo especial).

Como quer que seja, ficam sérias dúvidas sobre o resultado.

Não só porque muitas destas obrigações dependem de derrogações que estão tudo menos tipificadas ou suficientemente detalhadas (exemplarmente nºs 3 e 4 do art. 4º), mas também porque estão condicionadas por elementos técnicos ou outros que estão apenas genericamente enunciados ou definidos - assim acabando por constituir autênticas obrigações em branco. Avisadamente andarão por isso os Estados-Membros se as não assumirem na forma incompleta por que agora se encontram configuradas.

E, mesmo quando tal não seja o caso do ponto de vista estritamente substancial, sempre se terá que criticar que, em matéria de tão graves implicações económico-sociais, se desconheça, por falta de enunciação da respectiva avaliação por parte da Comissão, quais os impactes económicos e financeiros de tais obrigações. Ora, parece fundamental que estes últimos sejam, pelo menos, seriamente considerados, sob pena de se vir a verificar que o regime criado está, afinal, votado à inaplicação ou

a tornar-se em mais um voto pio a juncar o percurso, nem sempre feliz, da evolução do direito comunitário do ambiente<sup>51</sup>.

A situação é tanto mais estranha quanto se recorde que foi a própria Comissão quem, justamente preocupada com esta aplicação insatisfatória do direito do ambiente, em várias oportunidades recentes, tem proposto medidas práticas de reparação da situação, inclusive ao nível da própria concepção do direito<sup>52</sup>, através do envolvimento e corresponsabilização dos agentes de quem depende a sorte da sua aplicação. Assim é, nomeadamente, com a Resolução sobre a aplicação e execução do direito comunitário do ambiente. Ora, é no quadro deste Projecto que precisamente se tem alicerçado a ideia de que uma forma de potenciar a aplicabilidade do direito do ambiente constituindo é a de proceder à avaliação prévia dos custos futuros da aplicação de um regime que se almeja consagrar. Parece que esta é uma área por excelência de melhoria do Projecto. E, por outro lado, não se pode estranhar, antes se há-de sublinhar, toda a legitimidade dos Estados-Membros para se preocuparem especialmente com esta questão. Tanto mais quanto se sente que, hoje por hoje, o clima é, cada vez mais, o de exigência de responsabilização pelos compromissos assumidos.

6. Não chega tão pouco, apesar de a solução ser potencialmente muito positiva, como já tivemos oportunidade de realçar, prever que se conjuguem os limites quantitativos de emissões com os critérios de qualidade no meio.

Para que a conjugação redunde, efectivamente, como se presume e deseja, numa disciplina mais restritiva, e também para que as obrigações correspondentes não sejam indeterminadas, e por isso eventualmente inexequíveis, ainda importa que também se exprimam quantitativamente os objectivos de qualidade que se diz perseguir.

A noção de “bom estado” ou “estado elevado da qualidade das águas” é, a esta luz, manifestamente insuficiente; antes corresponde, se outro esforço densificador se não fizer, a um conceito poroso ou indeterminado.

Acresce que ainda parece aconselhável diferenciar os valores, consoante se refiram a toda uma região ou a um local bem específico e recortado na sua extensão; é pelo menos o que parece aconselhar um mero juízo de bom senso.

Ainda quanto à combinação dos valores-limite com os objectivos de qualidade, parece ainda dever reparar-se que a Directiva 76/464 e as suas “Directivas-filhas”, quando operam a determinação de valores-limite relativamente a algumas substâncias perigosas, não podem ser tidas como elemento suficiente de integração desta “lacuna”, mesmo no período transitório a que nos referimos ‘supra’: como se sabe, elas têm sido justamente criticadas por não serem mais do que uma densificação muito parcelar, pouco realista, ou pouco criteriosa, de tais substâncias. De acordo com os técnicos que pudemos consultar para esclarecimento de uma área em que a generalidade dos juristas tem extrema dificuldade em caminhar autonomamente, acresce ainda a esta lista crítica a desadequação ou falta de actualidade de alguns valores aí consagrados.

Por fim, neste domínio não basta prescrever soluções substantivas, por mais fundadas que elas sejam. Ainda se torna indispensável prever e regular, com sentido das realidades, toda uma panóplia de procedimentos e instituições que operem o controlo regular e intenso de centenas de substâncias poluentes. É certo que algumas normas, como os artigos 10º e 11º, já avançam algo (quanto mais não seja por remissão para os Anexos correspondentes) sobre o modelo desejado de monitorização. Simplesmente, muitos outros elementos relativos a esta questão são deferidos para momento ulterior. Ora isto será não só inaceitável, do ponto de vista de um Estado sério e responsável, como é mesmo criticável, do ponto de vista da consistência e seriedade ou segurança de todo o regime proposto.

E mesmo que haja que reconhecer a impossibilidade de ir para além da definição de umas quantas situações prioritárias, há que, em relação às restantes, adoptar medidas de salvaguarda, por exemplo estabelecendo reservas em relação ao regime futuro, ou mesmo consagrando um direito de veto particular perante esse regime especial por definir.

7. Por outro lado, agora mais proximamente em sede da problemática quantitativa, ainda parece criticável que na Proposta de Directiva nada conste quanto às medidas a adoptar no quadro dos programas previstos pelo artigo 13º para que, quando o 'status' ecológico de um corpo de água não seja bom, se recupere de um 'status' de degradação, em especial através do controlo das captações. De acordo com os técnicos, e uma vez que o bom 'status' da água supõe a verificação cumulativa de um bom 'status' químico e de um bom 'status' ecológico, parece curial que na norma do artigo 13º também ficassem previstas medidas como a monitorização mais intensa do 'status' da água, a investigação das causas da degradação e a revisão de licenças de captação de águas e de regularização de caudais.

No mesmo contexto problemático, parece também fazer sentido uma referência mais explícita aos efeitos perniciosos do excesso de regularização de caudais e às medidas apropriadas para os minorar, embora se tenha que admitir que, ao contrário da primeira, a segunda versão da Proposta já contempla, de alguma sorte, esta ideia. Ainda assim, pareceriam úteis referências mais explícitas à alteração do regime natural dos cursos de água superficiais - o que justificaria a definição de "estado quantitativo" das águas superficiais, paralela à que existe para as águas subterrâneas - e à alteração do regime sedimentológico; por exemplo, no quadro do artigo 4º relativo aos objectivos ambientais.

8. A previsão de normas e medidas específicas relativas às alterações do regime sedimentológico e, mais amplamente, às que afectam o regime hidrológico natural, seria ainda aconselhável da perspectiva de aperfeiçoamento de um regime que pretende proceder a um tratamento holístico das águas, e portanto também das águas estuarinas e costeiras. A problemática assume um particular relevo num território, como o português, em que se já fazem sentir os efeitos negativos da sua falta de consideração durante tanto tempo.

9. A Proposta de Directiva avança ainda, como se viu já, soluções verdadeiramente reformistas, ou mesmo revolucionárias, quanto ao problema do custo da água e ao problema conexo da sua repercussão e ao prever, 'notius' no artigo 12º, o recurso aos instrumentos económicos na regulação do domínio.

Mas há que ter a noção de que, a serem radicalmente aplicadas, tais soluções inevitavelmente importarão importantíssimos custos sociais ou para o sistema de saúde. Por outro lado, elas colidem com hábitos muito velhos, como seja, por exemplo, uma estrutura de preços da energia que tradicionalmente favorece o grande consumidor. Em todo o caso, elas terão sempre consequências muito extensas, profundas e porventura de alcance imprevisível. Compreender-se-á, por isso, que os agentes responsáveis dos Estados-Membros não possam senão praticar o discurso da prudência. Ainda assim, e sob pena de inconsequência ou insucesso, quer-nos parecer vantajoso que ele fosse informado pela invocação de outros princípios norteadores do regime ou de princípios que genericamente presidem à vida da Comunidade Europeia.

Um dos princípios que a esta luz nos parece de utilidade é o da justiça social. Para além de poder servir para justificar tratamentos diferenciados dos Estados-Membros mais afluentes e daqueles que o não são, nele encontramos também um elemento, de uma igual natureza principal, para a legítima ponderação com o princípio da internalização dos custos associados à realização de projectos hidráulicos. Ele serviria, em especial, como fundamento de radicação da "contabilização" de

importantes benefícios associados a alguns projectos, mas que, por serem estranhos a uma “lógica estritamente económico-financeira”, de outra sorte poderiam ficar ignorados. Estamos a pensar, por exemplo, no benefício da correcção de assimetrias regionais e de desigualdades de oportunidades entre populações, em função da sua área de residência, ou ainda no da preservação da biodiversidade. O outro princípio que nos parece legítimo invocar é o da subsidiariedade. Julgamos que poderá ser sobretudo eficaz ao nível da aplicação e execução dos objectivos que noutros princípios se fundassem. Pensamos mesmo que tais princípios deveriam ser incluídos no elenco de princípios cuja adopção já advogámos. Perceber-se-á agora, porventura, melhor a importância que atribuímos a esta questão. Mas, se a ideia vingasse, também deveria ser esclarecida a relação que deve intercorrer entre esses princípios.

10. Note-se também que o preceito do artigo 16º, sobre a relevantíssima matéria dos Planos de Gestão da Bacia Hidrográfica, é omissivo quanto ao método e aos objectivos a que se terá que subordinar esta elaboração.

11. Também o regime procedimental e logístico não parece o mais perfeito. Desde logo, porque não parece que represente sequer o que já é comum no quadro comunitário, em termos, por exemplo, de informação e consulta do público. Nesta medida, afigurar-se-ia até preferível a remissão para textos anteriores, sob pena de a disposição do artigo 17º poder ser interpretada como consagradora de um retrocesso normativo. Por outro lado, este regime, que aliás se não prevê expressamente que seja aplicável relativamente às medidas para as bacias hidrográficas internacionais, ainda fica, mesmo que seja outra a interpretação seguida, parcialmente aquém das obrigações que o direito internacional convencional recente (pense-se, por exemplo, a um nível global, na Parte III da Convenção de Nova Iorque sobre o Direito dos usos dos cursos de água internacionais diversos da navegação), se não mesmo o Direito internacional consuetudinário, já comportam. E como compreender, por fim, que, numa relação poligonal, o beneficiário do dever de comunicação e intercâmbio de informações que aos Estados-Membros se impõe se restrinja apenas à Comissão e não também aos outros Estados-Membros interessados?

12. Acresce ainda que, se se conseguia aplaudir a adopção do conceito de bacia hidrográfica como objecto das acções da política comunitária, se, por outro lado, é também meritória a ideia da eleição da bacia hidrográfica internacional como unidade administrativa para a gestão das águas transfronteiriças, já há a lamentar que, da primeira para a segunda versão do texto, se tenha enfraquecido o propósito de estabelecer estruturas (integradas) responsáveis por uma cooperação particularmente intensa para o planeamento e a gestão das acções (as “River Basin Authorities” da primeira versão), o que bem se evidencia na alteração da fórmula do § 3 do artigo 3º; quer quanto à sua referência institucional (que, na segunda versão, foram reduzidas à condição de “appropriate competent authorities”), quer quanto à sua referência material (apenas se prevê agora que haja uma coordenação das medidas de aplicação das obrigações da Directiva e das de monitorização nos Distritos de Bacia).

A evolução é tanto mais de lamentar quanto se pode ainda agravar em razão da omissão da Directiva quanto à exacta natureza jurídica dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica previstos pelo artigo 16º. Os indícios mobilizáveis - a referência no Anexo I a “relações jurídicas vinculativas” e a alusão a “procedimentos administrativos adequados” no artigo 3º - parecem até justificar leituras contraditórias. Certo é que o esclarecimento inequívoco da questão parece particularmente recomendável no que diz respeito aos planos de gestão de bacias hidrográficas internacionais, por forma a que se evitem melindrosos conflitos na sua aplicação. Como se percebe, a questão assume particular relevo no relacionamento luso-espanhol.

13. Muito discutível é o critério determinante da maior parte dos anexos ao texto da Directiva proposta.

De facto, muitos deles são apenas o lugar da pendência de questões irresolvidas, algumas das quais muito relevantes, ou de questões para as quais se advoga um posterior desenvolvimento, a operar por comités técnicos que para o efeito são habilitados.

Parece pois muito duvidosa a bondade do princípio informador; ele pode mesmo encapotar o que é, afinal, um mero cheque em branco, contraditório com os interesses dos Estados. Mas, mesmo que assim não seja, mesmo que, por estritas razões técnicas, se deva admitir a arrumação do regime pretendido em “texto principal” e “anexos”, ainda se deverá exigir que os anexos correspondam apenas a questões de maior detalhe técnico e que esse regime seja globalmente “negociado” e adoptado.

14. Está também ainda, em alguma relevante medida, por explicitar a relação entre a Directiva “Quadro” e outras Directivas ou revisões de Directivas em curso, como a Directiva dos nitratos e a Directiva sobre as águas residuais urbanas, para já nem falar em Directivas que se encontram em fase de conclusão e que também contendem directamente com a problemática da água, ou que só o fazem menos directamente, como o novo texto comunitário sobre impactes ambientais<sup>53</sup> (não permitiria ele, por exemplo, que, no texto do art. 6º, se remediasse a ausência de referência à análise das características das infra-estruturas hidráulicas e outras utilizações de água não consumptivas?)

15. Da mesma forma, também ainda não parece cabalmente esclarecida a relação existente entre as obrigações insertas nas Directivas comunitárias (e, desde logo, esta Directiva-quadro que em boa medida recupera e integra disposições de anteriores Directivas) e as obrigações que se impõem ou virão a impôr a alguns Estados-Membros por força de compromissos convencionais já estabelecidos (a propósito da poluição admitida, o regime substantivo da Convenção regional para o Mar do Norte é, por exemplo, mais exigente que as obrigações que resultam da Directiva 76/464 bem como das respectivas “Directivas-filhas”), em vias de negociação (pense-se, por exemplo, na lista de “poluentes orgânicos persistentes” que a ONU, e a UNEP em especial, têm vindo a tentar definir e a “impôr” a nível global), ou simplesmente futuros.

16. Mais geralmente ainda, pode duvidar-se que o esforço de modernização normativa numa problemática em mutação tenha sido sempre consequente. Por vezes, de facto, parece visível alguma falta de conformidade com desenvolvimentos mais recentes do Direito Internacional, sem que ao facto se deva atribuir o valor de uma opção. Ora, essa conformidade parece aconselhável: não só por razões mais abstractas de coerência do sistema jurídico, mas casualmente porque, em concreto, as soluções se revelam melhores. Já o vimos a propósito do conjunto de obrigações procedimentais que a Proposta de Directiva enuncia. Mas também o artigo 5º, relativo às características da Região de Bacia Hidrográfica, teria indubitavelmente ganho se, na sua elaboração, se tivesse tido em mente o elenco, bem rico, dos factores enunciados no artigo 6 da Convenção “Quadro” dos cursos de água internacionais ou mesmo o artigo V das Regras de Helsínquia que a Associação de Direito Internacional publicitou em 1966<sup>54</sup>. Algumas destas discrepâncias só se podem mesmo compreender pelo facto, lamentável, de uma excessiva especialização jurídica ou pelo facto de o “Direito das Águas” ter vindo a sofrer, num passado recente, e um pouco por todo o lado, profundas e rápidas mutações, sendo por isso difícil abarcá-lo em todas as dimensões.

17. Por fim, uma mera observação de relance pelas regras relativas ao faseamento temporal de aplicação do regime permite detectar que o calendário é estreito e exigente. Caberá aos especialistas determinar se todos os elementos dele constante são exequíveis. Para um leigo, eles são, no mínimo, impressionantes... Para um jurista não desapaixonado por avaliações estratégicas, a questão torna-se tanto mais séria quanto muitos dos objectivos para os quais se fixam prazos estão, ainda, total ou parcelarmente, por definir !

### ***C. Significado da Proposta de Directiva***

Apesar de todas estas razões de apreensão, o significado da Directiva proposta não suscita dúvidas: ela aponta o rumo para uma profunda reforma, se não mesmo uma vera revolução no sector da água e, desde logo, na Política e no Direito que o orientam e regulam.

A Proposta de Directiva "Quadro" anuncia, de facto, um equilíbrio diferente no relacionamento entre a Comunidade e os Estados-Membros em matéria do planeamento e da gestão dos recursos hídricos. Define ainda a senda de uma radical revisão de comportamentos, quer do Estado, na sua globalidade, quer da própria sociedade civil, relativamente à sua relação com este bem ou componente ambiental. Esta percepção convola-se mesmo em certeza se, como parece adequado, especialmente neste momento da reflexão, se situar a leitura deste Projecto no contexto do movimento político e normativo em que se inscreve e em que por isso ganha sentido, um movimento que vai mesmo para além da área do ambiente, já de si vasta e com um conteúdo de política horizontal, contendendo com as implicações do Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht, e com o processo da Conferência Intergovernamental (vulgo CIG), recentemente concluído. Verificar-se-á então que uma das chaves de leitura desta Proposta de Directiva "Quadro" reside na já referida Resolução sobre a aplicação e execução do Direito Comunitário do Ambiente: através dela, a Comunidade, e a Comissão em especial, revela-se determinada em emprestar coerência e harmonia à sua ainda incipiente política do ambiente bem como aos instrumentos jurídicos que a conformam e regulam, no intuito de inverter uma tendência de degradação das condições ambientais e de incumprimento das regras, tantas vezes esparsas, que foi elaborando ao longo de mais de 20 anos, incumprimento que era particularmente visível no domínio da regulação das águas.

O esforço transcende, de facto, o propósito mais visível da Directiva "Quadro", a finalidade de arrumação legislativa. Enquadra-se antes numa perspectiva de uma habilitação mais global da Comunidade com os instrumentos que são a condição da vitória na batalha pela preservação do ambiente. A reforma legislativa, embora vasta e de fôlego, é apenas, nesta medida, um esforço intermédio, numa batalha, de maior alcance, por um direito mais eficaz e vivido. A própria Directiva "Quadro" o indica, aliás, a tantos títulos. Di-lo também a mencionada Resolução a que deu lugar a Comunicação sobre aplicação e execução do direito comunitário do ambiente. Dizem-no ainda repetidamente, para quem as queira e saiba compreender, a Comissão e a Comissária, em tantas intervenções recentes<sup>55</sup>.

E a verdade é que algumas das outras condições configuráveis já aí estão ou delas se começa a falar. Assim é que se começa a reflectir sobre um regime de regras tendencialmente uniformes sobre as sanções nacionais. Assim é, depois, com a relevantíssima, e tão injustamente quase despercebida, nova fórmula do artigo 171º do Tratado da União: ela configura o que é, afinal, um autêntico cheque em branco, ao dar às instâncias comunitárias a possibilidade de sancionar fortemente os Estados que, por duas vezes e em relação aos mesmos factos, sejam tidos pelo Tribunal de Justiça como violadores do direito comunitário<sup>56</sup>. Ora, a verdade é que esta disposição já nem sequer é tão só uma simples espada de Dâmocles estaticamente pendente sobre o "pescoço" dos Estados incumpridores: ele já foi recentemente aplicado<sup>57</sup> e justamente, em alguns casos, por os Estados em causa terem sido "apanhados" em incumprimento do direito comunitário do ambiente<sup>58</sup>.

Parece pois fundamental que o programa normativo da Directiva seja "levado a sério". Assim será, por maioria de razão, como acontece com o Estado português, se se está já envolvido em numerosas situações de pré-contencioso, justamente por alegado incumprimento de regras comunitárias no



domínio do ambiente, em geral e das águas, mais em particular<sup>99</sup>. Que poderá Portugal fazer para integrar sem sobressaltos a revolução que se avizinha?

### ***III - Apontamento sobre algumas consequências para Portugal***

A profunda mudança de hábitos que a Proposta de Directiva configura afectará Portugal na sua globalidade, ou seja, tanto o Estado quanto a sociedade civil.

Quanto ao Estado, afectá-lo-á, desde logo, na veste de legislador que terá que adequar o ordenamento nacional a um programa normativo bem ambicioso e com muitos elementos de inovação.

Um exemplo deste esforço necessário prende-se com a integração do conceito comunitário de bacia hidrográfica. Ele implicará, desde logo, uma reforma institucional da Administração hidráulica que se terá que “descentralizar” para acorrer à exigência de a gestão se realizar com base nas bacias hidrográficas. É a estes novos organismos descentralizados, próximos das situações específicas e tendo-as por referência, que doravante caberá a realização do programa normativo enunciado pela Directiva, seja ao nível da definição de objectivos e padrões de qualidade ou valores-limite, seja através da elaboração de complexos planos de gestão da bacia ou dos programas de medidas que aqueles também comportam, seja, como que numa outra veste, procedendo à monitorização e ao controlo do respeito desses planos, seja ainda prestando informação ao público e canalizando-a para o Estado que se encarregará da sua divulgação junto da Comissão e, ao que pensamos também necessário, junto dos demais Estados-Membros interessados.

Por outro lado, os específicos termos em que, na Directiva, é concebido o conceito de bacia obrigarão a rever os critérios antes enunciados pelo Decreto-Lei nº 45/94 e a “redesenhar” o mapa “territorial-administrativo” das regiões hidrográficas. Em alguns casos, de facto, a Directiva implicará o agrupamento de bacias vizinhas, que até agora se mantinham autónomas, para além de outras poderem vir a constituir apenas exemplos da figura, também prevista na Directiva, de “sub-bacias”, integradas numa doravante bacia global luso-espanhola. Deve-se admitir que este desenvolvimento é muito positivo. De facto, já antes da Proposta havia a percepção de que a actual solução, consistente, por um lado, no desconhecimento das bacias das regiões autónomas (o Plano Nacional da Água, afinal, mais não era que um Plano Continental da Água!) e, por outro, na divisão do território continental em 15 bacias que originavam exigências de estudo e meios idênticas para um Douro ou para as, mais modestas, bacias de um Cávado, Ave ou Leça, resultava num certo absurdo e dispêndio de meios sempre escassos.

Já ao nível dos planos de recursos hídricos, a revisão legislativa se não afigura, a uma primeira vista, muito extensa. O diploma que os regula, o Decreto-Lei nº 45/94 não dista muito, na realidade, neste aspecto, da solução preconizada pela Proposta de Directiva. De entre as adaptações ainda assim necessárias destaquem-se contudo as relativas aos prazos previstos, seja para a actualização dos planos de bacia, seja para as consultas a realizar, e a alguns procedimentos, nomeadamente de elaboração de estudos e relatórios.

Também ao nível da abordagem combinada as reformas necessárias da legislação nacional não parecem de monta, uma vez que esta era já a opção feita pelo Decreto-Lei nº 74/90. Acresce que o Decreto-Lei nº 46/94 já previa a renovação periódica das licenças e que tanto o Decreto-Lei nº 74/90 como o Decreto-Lei nº 45/94 já estipulavam que a classificação das massas de água se fizesse em função dos usos e níveis de protecção pretendidos. Em contrapartida, torna-se imprescindível uma classificação mais criteriosa dos tipos de águas e, por força tanto da Directiva IPPC quanto da Directiva “Quadro”,

um condicionamento mais rigoroso dos valores-limite de emissão. Para além destas iniciativas legislativas, parecem tornar-se também imprescindíveis iniciativas de natureza predominantemente administrativa ou política para realizar aproveitamentos hidráulicos de regularização de caudais - a construir, por exemplo, nas cabeceiras de alguns cursos de água -, sob pena de o cumprimento do novo regime, nesta matéria da abordagem combinada, importar dificuldades desproporcionadas para alguns sectores ou unidades industriais importantes, por força da falta de caudais de diluição.

Mas, mais do que alterações várias nos diplomas que regem o sector da água, e de que neste contexto se podem apenas dar alguns exemplos, ao legislador terá sobretudo que se pedir que mude o seu tradicional comportamento relativamente ao cabal cumprimento do dever de transposição das Directivas comunitárias no sector. Não mais se poderá admitir a estratégia, seguida pelo Decreto-Lei nº 74/90, ou pelas portarias publicadas entre 1990 e 1994<sup>60</sup>, que procederam à transposição do restante direito comunitário, de o fazer de forma truncada e mesmo errada, o que bem se manifesta, exemplificativamente, na ausência de classificação sistemática das águas, ou no fraco respeito dos valores-limite de emissão, com consequências inaceitáveis na qualidade da água que é distribuída à população. Só assim também se conseguirá inverter a situação, que presentemente se vive, de envolvimento num pré-contencioso ou mesmo de aberto contencioso<sup>61</sup>, que para mais até já é volumoso, que é seguramente desagradável, e que agora se perspectiva portador de consequências bem mais vastas do que aquelas que teria no passado, como já se viu.

Mas, por outro lado, também à Administração Pública, que será chamada a intervir muito mais extensa e intensamente em todo o processo de protecção e regulação das utilizações dos meios hídricos, não só na fase de um licenciamento que será sempre prévio e, por força da integração que se prevê desde a Directiva IPPC, também mais exigente, mas até aquém dele - ao ter que definir, em prazos apertados, planos de bacias - e ainda além - num esforço de constante monitorização, de adaptação a conhecimentos científicos e técnicos em evolução e no controlo e sindicância do bom cumprimento pelos operadores dos programas gerais ou particulares de utilização e gestão dos recursos. Uma Administração que, ademais, aparecerá sujeita a prestar contas e a responsabilizar-se perante um público a quem se reconhecem direitos acrescidos de participação num quadro de transparência e democraticidade reforçadas e que é mesmo credor do direito de receber a informação de que aquela dispõe ou deva obter.

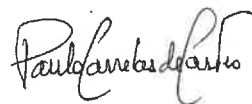
A este esforço colectivo estadual nem o aparelho judiciário escapará, pois que também ele, com certeza, terá que fazer uma profunda evolução para acorrer com presteza a todo um contencioso novo que se vai, sem dúvida, gerar.

E, pelo seu lado, a sociedade civil também é chamada a comprometer-se mais intensamente neste processo, cabendo-lhe, nomeadamente, um papel de vigilância das autoridades e dos operadores na preservação e protecção de um bem eminentemente colectivo como é o ambiente.

As relações típicas deixarão por isso de ser episódicas (em especial no momento de obtenção de uma licença), binárias (com a administração homogeneamente indiferenciável, de um lado, e os operadores e os utentes, do outro), e eminentemente verticais (a Administração aparecia numa típica veste de imperador), para se tornarem poligonais (com todos a colaborar com todos, todos a vigiar e controlar todos<sup>62</sup>, todos a conflitar ou simplesmente a dialogar com ou contra todos) recorrentes e integrando uma Administração que por vezes aparecerá tão só como supervisor (pense-se no fenómeno da empresarialização do sector da água), outras como contratante (em posição horizontal de igualdade) e até como um mero 'nomen iuris' ficticiamente unitário de um conjunto afinal bem plural de institutos ou instituições em permanente diálogo interno ou com sujeitos com certeza

portadores de perspectivas conflituantes sobre o melhor planeamento e sobretudo a gestão mais adequada dos recursos hídricos (pense-se nomeadamente na articulação entre a administração central e as autoridades de bacia, nas relações das diversas autoridades de bacia entre si, ou nas relações entre estas e as eventuais estruturas regionais que se venham a criar, em todo este plural elenco com os operadores económicos ou os utentes).

Será pois muito, de grande monta e em pouco tempo que Portugal terá que fazer para corresponder positivamente ao desafio que a Proposta de Directiva anuncia. Algumas iniciativas recentes - a constituição de uma Comissão de Acompanhamento da elaboração da Directiva amplamente participada, a reflexão crítica a que tem dado lugar no Conselho Nacional da Água - parecem indiciar uma vontade invulgar de tempestiva preparação para os profundos impactes que a sua adopção e entrada em vigor seguramente importará. Oxalá assim seja, para que a revolução se viva de forma tranquila!



(Paulo Canelas de Castro)

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

<sup>1</sup> Cfr., por todos, J.G. Lammers, *Pollution of International Watercourses*, The Hague, 1984, pp. 70-77 e, do mesmo Autor, "International and European Community Law Aspects of Pollution of International Watercourses", in W. Lang, H. Neuhold e K. Zemanek (eds.), *Environmental Protection and International Law*, London, 1993, pp. 137-139, bem como S.Burchi, "Shared Natural Resources in the European Economic Community Legislation", in A.Utton et al., *Transboundary Resources Law*, London, 1987.

<sup>2</sup> Para além dos trabalhos referidos na nota anterior, vide L. Krämer, "Umweltpolitik", in Röttinger e Weyringer (eds.), *Handbuch der europäischen Integration*, Wien, 1991, pp. 839, ss.; Beutler, Bieber, Pipkorn e Streil, *Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik*, Baden-Baden, 4ª ed., 1993, p. 510; A. Kiss e D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, 1994, pp. 18, ss.; e a excelente síntese de Ph. Sands, *Principles of international environmental law*, vol. I, Manchester, 1995, pp. 539, ss.

<sup>3</sup> Sobre a dimensão internacional da política ambiental da Comunidade, vide, por exemplo, C. Layton, "La stratégie de la CEE dans le contexte mondial en matière d'environnement", in J. Charpentier (dir.), *La Protection de l'Environnement par les Communautés Européennes*, Paris, 1988, pp. 143-152; N. Haigh, "The European Community and International Environmental Policy", in A. Hurrell e B.Kingsbury (eds.), *The International Politics of the Environment*, Oxford, 1992, pp. 228-249; D. Vogel, "Environmental Policy in the European Community", in S. Kamieniecki (ed.), *Environmental Politics in the International Arena*, New York, 1993, pp. 181-197; S. Johnson e G. Corcelle, *The Environmental Policy of the European Communities*, 1995, 2ª ed., pp. 7-8.

<sup>4</sup> É esta a postura que os próprios líderes europeus normalmente fazem questão de afirmar e reivindicar. Assim, paradigmaticamente, a propósito da recente UNGASS e do processo de substanciação do objectivo do desenvolvimento equilibrado e duradouro, as recentes conclusões da Presidência no Conselho Europeu de Amesterdão de 16 e 17 de Junho de 1997, de acordo com DOC 97/2, de 17 de Junho, reproduzido in EELR, 1997, p. 258. Com uma apreciação global menos positiva, sobretudo fundada na disparidade entre o poder institucional das Comunidades e o significado dos resultados alcançados, cfr. P. Birnie e A. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford, 1994, p. 69.

<sup>5</sup> A Proposta foi formalmente apresentada ao Conselho por carta da Comissão de 15 de Abril de 1997. Cfr. COM (97) 49 final 97/0067 (SYN). Em Julho de 1997, a Comissão propôs uma primeira série de modificações ao texto de Fevereiro sobretudo centradas na reformulação do artigo 21, ainda que também compreendendo alguns “retoques” a fórmulas dos artigos 2, 4 e 13. Em Outubro de 1997, foi a vez da Presidência de, através do Working Document ENV/97/196 propor um borrão de texto visando densificar o conceito de bom estado de qualidade ecológica, assim começando a responder a uma crítica que formulamos no texto. No dia 30 de Outubro, a Comissão divulgou nova proposta de modificação de alguns artigos, desta feita mais extensa e de maior alcance - visam-se passos do Preâmbulo e os artigos 1, 2, 3, 4, 21, 23, 26 e para além dos Anexos IX e X -, mas que já não pôde ser considerada nesta apreciação.

<sup>6</sup> Cfr. COM (96) 59 final, de 21 de Fevereiro de 1996.

<sup>7</sup> Cfr., por exemplo, os “Working Documents” ENV/97/68, ENV/97/103, ENV/97/116, ENV/97/144, ENV/97/196 do Secretariado Geral do Conselho, para sucessivas reuniões de discussão do documento no seio do “Grupo Ambiente” do Conselho ou no quadro das Reuniões dos Directores da Água.

<sup>8</sup> Disso são eloquente testemunho os diversos documentos nacionais, de apreciação do texto proposto pela Comissão e de propositura de novas soluções ou de correcção das avançadas, que têm circulado nas “Reuniões de Directores-Gerais da Água” (“Water Directors Meetings”). De sublinhar que a realização destas “Reuniões” se tem constituído em inovadora etapa do, já de si muito “rebuscado”, procedimento legislativo, como que a realçar a extrema complexidade das questões em discussão e das soluções procuradas.

<sup>9</sup> Cfr., por exemplo, o recente parecer do Secretariado Europeu do Ambiente, federação de 130 ONGs europeias na área do ambiente. Em contrapartida, ainda escasseiam tomadas de posição por parte da doutrina. Note-se, ainda assim, o facto de o texto de Fevereiro merecer um resumo in *European Environmental Law Review*, 1996, pp. 158-161.

<sup>10</sup> Para apenas referir dois exemplos, vejamos as posições activas adoptadas a propósito do Projecto da Comissão de Direito Internacional com vista à celebração de Convenção sobre o direito dos usos dos cursos de água internacionais diversos da navegação, quer numa fase preparatória, através da formulação de comentários escritos - cfr. UN Doc. A/51/275, de 6 de Agosto de 1996 -, quer na discussão no seio dos Grupos de Trabalho especialmente constituídos no seio da 6ª Comissão da Assembleia Geral, através de comentários ou propostas orais - relatados, por exemplo, em A/C.6/51/SR.51 a 62 e A/51/869, de 11 de Abril de 1997 - ou da apresentação de propostas escritas - mencionem-se os Docs A/C.6/51/NUW/WG/CRP.70, A/C.6/51/NUW/WG/CRP.72; A/C.6/51/NUW/WG/CRP.81; A/C.6/51/NUW/WG/CRP.84/Rev.1; A/C.6/51/NUW/WG/CRP.91.

<sup>11</sup> Está-se naturalmente a aludir a certos actos da Espanha, de que se destaca a elaboração de um Plano Hidrológico Nacional, sem consideração dos interesses e direitos, materiais e procedimentais, de Portugal, e cuja realização importaria necessariamente profundos impactes sobre o Estado vizinho (quase sempre) de jusante. Sobre o assunto, torna-se desde logo necessário ter uma perspectiva rigorosa da situação do bem água - e em particular dos recursos hídricos transfronteiriços - em Portugal e, mais amplamente até, no contexto da Península Ibérica, para o que se deverá ver L.Veiga da Cunha, A.Santos Gonçalves, V.Alves de Figueiredo, Mário Lino, A Gestão da Água. Princípios Fundamentais e Sua Aplicação em Portugal, Lisboa, 1980; A. Gonçalves Henriques, Avaliação dos Recursos Hídricos de Portugal Continental, Lisboa 1985; INAG, Recursos Hídricos do Rio Douro e Sua Utilização, Lisboa, 1995, policopiado; INAG, Recursos Hídricos do Rio Tejo e Sua Utilização, Lisboa, 1995, policopiado; INAG, Recursos Hídricos do Rio Guadiana e Sua Utilização, Lisboa, 1995, policopiado; F. Nunes Correia, Water Resources under the Threat of Desertification, 1996, policopiado; A.Álvares Ribeiro e R.Maia, Water Transfers and Water Pricing in Shared River Basins, Porto, 1996, policopiado. Já quanto às implicações da referida actuação, seja numa perspectiva mais “técnica”, seja numa argumentação de índole jurídica, vide A.Álvares Ribeiro, A concretização do Plano Hidrológico Espanhol e as suas Implicações nos Recursos Hídricos de Portugal, Lisboa, 1994; N. Ascenso Pires, Law of International Watercourses. Case Study: Portugal and Spain, London, 1995, policopiado; A.Andresen Guimarães, “The River Douro: a Practical case under the Law of International Watercourses”, RECIEL, 1996, vol.5/2, pp. 145-151; F.Nunes Correia, Recursos Hídricos Luso-Espanhóis, 1996, policopiado; Veiga da Cunha, “Recursos Hídricos Luso-Espanhóis, o Passado e o Futuro”, APRH, 3º Congresso da Água, Lisboa, 1996; F.Nunes Correia e J.E. Silva, Transboundary Issues in Water Resources, Oslo, 1996, policopiado; P.Cunha Serra e A. Mendes, Downstream perspectives for water resources in International River Basins, 1996 (?), policopiado; P. Cunha Serra, “Perspectiva dos Transvases no Plano Nacional da Água”, APRH, 3º Congresso da Água, Lisboa, 1996; P. Cunha Serra, A.Carmona Rodrigues, J.Cruz de Morais, Hidrologia do Guadiana no troço entre Badajoz e a fox, Badajoz, 1996, policopiado; P. Cunha Serra, Cooperação Luso-Espanhola para a Protecção e a



Utilização Equilibrada e Duradoura dos Cursos de Água Compartilhados, Lisboa, 1997, policopiado; T. Amador, *The River Douro in International Watercourses Law*, London, 1997. Permita-se-nos ainda a referência ao texto da nossa Comunicação "Para que os rios unam: um projecto de convenção sobre a cooperação para a protecção e a utilização equilibrada e duradoura dos cursos de água luso-espanhóis" que apresentámos na Conferência "Portugal-Espanha: o que separa também une", realizada em Lisboa em 1996, e que se encontra no prelo.

<sup>12</sup> Em sentido análogo, S. Johnson e G. Corcelle, *The Environmental Policy of the European Communities*, 2ª ed., pp. 29-31.

<sup>13</sup> O 1º Programa foi adoptado em 22 de Novembro de 1973 e diz respeito aos anos de 1973 a 1976 (JOCE nº C 112, de 20 de Dezembro de 1973), o 2º é de 17 de Maio de 1977 e cobre os anos de 1977 a 1981 (JOCE nº C 139, de 13 de Junho de 1977), o 3º foi adoptado a 17 de Fevereiro de 1983, recobrando o período correspondente aos anos de 1982 a 1986 (JOCE nº C 46, de 17 de Fevereiro de 1983), o 4º data de 19 de Outubro de 1987 (JOCE nº C 328, de 17 de Dezembro de 1987) protraindo-se o seu âmbito temporal até ao ano de 1992, ano em que, a 27 de Março, é adoptado o 5º Programa, que recobre os anos de 1992 a 1997 (JOCE nº C 138, de 17 de Maio de 1993). Para uma boa síntese, cfr. S. Johnson e G. Corcelle, *The Environmental Policy of the European Communities*, 2ª ed., pp. 12-22. Entretanto, como se sabe, o 5º Programa já se encontra em fase de revisão, como se documenta, por exemplo, in COM(96) 648 final, de 4 de Dezembro de 1996 (cfr. JOCE nº C 28/18, de 4 de Dezembro de 1996) ou in EELR, 1997, p. 194.

<sup>14</sup> Esta não podia ser constituída, como se sabe, pelos artigos 100º e 235º que, só numa interpretação forçadamente extensiva - ainda que inquestionavelmente útil, do ponto de vista histórico -, puderam constituir este fundamento jurídico.

<sup>15</sup> Sobre o problema do título "constitucional" da política comunitária de ambiente, 'vide' E. Alonso García, *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, Madrid, 1993, vol. I, pp. 27-113.

<sup>16</sup> Destacando também a natureza reactiva das primeiras medidas comunitárias no domínio do ambiente, cfr. D. Hughes, *Environmental Law*, London, 2ª ed., 1992, p. 89.

<sup>17</sup> Pensa-se na Directiva 75/440, relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água para consumo humano, na Directiva 76/160, relativa à qualidade das águas balneares, na Directiva 76/464, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático, na Directiva 78/659, relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes, na Directiva 79/869, relativa aos métodos de medida e à frequência das amostragens e da análise das águas superficiais destinadas à produção de água potável, na Directiva 79/923, relativa à qualidade exigida para as águas conquícolas, na Directiva 80/68, relativa à protecção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas, na Directiva 80/778, relativa à qualidade da água para consumo humano, e nas "Directivas-filhas" da Directiva 76/464, relativas às substâncias perigosas da Lista 1, nomeadamente a Directiva 82/176, relativa às descargas de mercúrio provenientes do sector da electrólise dos cloretos alcalinos, a Directiva 83/513, relativa às descargas de cádmio, a Directiva 84/156, relativa às descargas de mercúrio de sectores que não o da electrólise dos cloretos alcalinos, a Directiva 84/491, relativa às descargas de hexaclorociclohexano, a Directiva 86/280, relativa às descargas de tetracloreto de carbono, DDT e pentaclorofenol e as Directivas 88/347 e 90/415 que alteram o seu Anexo II e lhe aditam novas substâncias cloradas (aldrina, dialdrina, endrina, isodrina, hexaclorobenzeno, hexaclorobutadieno, cloróformio, 1,2-dicloroetano, tricloroetileno, percloroetileno e triclorobenzeno).

<sup>18</sup> Para um dos melhores resumos da obra normativa comunitária no sector da água, cfr. S. Johnson e G. Corcelle, *The Environmental Policy of the European Communities*, 2ª ed., pp. 29-120.

<sup>19</sup> Mas vejam-se as excepções in A. Kiss e D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, pp. 238-239.

<sup>20</sup> Mas relevem-se também as acções discriminadas por E. Reh binder e R. Stewart, *Environmental Protection Policy*, Berlin, 1985, vol. 2, de Cappelletti, Seccombe e Weiler (eds.), *Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience*, pp. 70-73.

<sup>21</sup> Nesta linha crítica, S. Ball e S. Bell, *Environmental Law*, London, 2ª ed., 1991, p. 361.

<sup>22</sup> Cfr. Hughes, *Environmental Law*, London, 2ª ed., 1992, p. 374; S. Ball e S. Bell, *Environmental Law*, London, 2ª ed., 1992, pp. 361-365, e Haigh, *Manual of Environmental Policy: The EC and Britain*, London, 1992.

<sup>23</sup> JOCE nºL 135, de 21 de Maio de 1991.

<sup>24</sup> JOCE nºL 375, de 31 de Dezembro de 1991.

<sup>25</sup> JOCE nºL 257, de 10 de Outubro de 1996.

<sup>26</sup> Sobre estes, v.g., B. Caravita, "I principi della politica comunitaria in materia ambientale", *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, nº 2, Anno VI, pp. 207-219; D. Freestone, "The 1992 Maastricht Treaty. Implications for European Environmental Law", *EELR*, 1992, vol. 1º, pp. 23, ss.; D. Wilkinson, "Maastricht and the Environment: The Implications for the EC's Environment Policy of the Treaty on European Union", *Journal of Environmental Law*, vol. 4, nº 2, 1992; L. Krämer, "Observations sur le droit communautaire de l'environnement", *L'actualité juridique - Droit administratif*, 1994, pp. 617, ss.

<sup>27</sup> JOCE nºC 222, de 10 de Agosto de 1994.

<sup>28</sup> JOCE nºC 255, de 25 de Novembro de 1996.

<sup>29</sup> JOCE nºC 112, de 22 de Abril de 1994.

<sup>30</sup> JOCE nºC 131, de 30 de Maio de 1995.

<sup>31</sup> Cfr. Krämer, *Focus on European Environmental Law*, London, 1992, pp. 59-60; ainda do mesmo Autor, "The Implementation of Community Environmental Directives Within Member States: Some Implications of the Direct Effect Doctrine", *Journal of Environmental Law*, vol. 3, nº1, pp. 39, ss.; R. Macrory, "The enforcement of Community Environmental Laws: Some Critical Issues", *CMLR*, 1992, vol. 29, pp. 347-369; F. Gaskin, "The Implementation of EC Environmental Law", *RECIEL*, Vol. 2, nº4, pp. 335-340; para além dos eloquentes Relatórios sobre a aplicação do Direito Comunitário, com que, anualmente, a Comissão informa o Parlamento Europeu.

<sup>32</sup> Pense-se na Convenção sobre o direito dos usos diversos da navegação dos cursos de água internacionais, adoptada em 21 de Maio de 1997, em Nova Iorque.

<sup>33</sup> Pense-se na Convenção sobre a Protecção e Uso de Cursos de Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais, adoptada em Helsínquia, em 17 de Março de 1992, na Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental num Contexto Transfronteiriço, adoptada em Espoo, em 25 de Fevereiro de 1991, e na Convenção sobre Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais, adoptada em Helsínquia, em 17 de Março de 1992 (textos in Ph. Sands, R. Tarasofsky e M. Weiss (eds.), *Documents in international environmental law*, Manchester, 1994, respectivamente, a pp. 673, ss., 1332, ss. e 1351, ss.).

<sup>34</sup> Nesta linha, vide, na doutrina, os estimulantes trabalhos de J. Brunée e S. Toope, "Environmental Security and Freshwater Resources: A Case for International Ecosystem Law", *YIEL*, 1994, vol.5, pp.41-111, e "Environmental security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building", *AJIL*, 1997, vol. 91, pp. 26-59.

<sup>35</sup> Esta tem sido, desde há alguns anos, uma das ideias-força da actuação internacional de Portugal no plano convencional. Uma segunda ideia que tem ido de par com esta é a da defesa da coerência do sistema jurídico-internacional no sector. Exemplarmente, UN Doc. A/51/275, p.14.

<sup>36</sup> Cfr., desde logo, UN Doc. A/51/275, p.15.

<sup>37</sup> Cfr. a análise que A. Andresen Guimarães faz dos textos relativos aos primeiros encontros bilaterais in "O rio Douro: um caso prático no âmbito do direito internacional dos cursos de água", *RJUA*, 1997, nº7, pp. 22-26. Quanto aos restantes, vide o texto da nossa Comunicação à Conferência "Portugal-Espanha: o que separa também une", realizada em Lisboa em 1996, no prelo.

<sup>38</sup> A preocupação já é antiga como decorre visível de H.-W. Rengeling (ed.), *Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft*, Köln, 1993.

<sup>39</sup> Procurámos resumir o debate no nosso “O regime jurídico das utilizações dos cursos de água internacionais no projecto da Comissão de Direito Internacional”, RJUA, 1996, n.ºs 5/6, pp. 154-160, em que também procuramos demonstrar que, apesar da modéstia, a consagração da noção não impede o desenvolvimento do direito internacional.

<sup>40</sup> COM (93) 352 e COM(95) 387 - COD 465.

<sup>41</sup> Cfr., contudo, *supra*, nota 20.

<sup>42</sup> COM (96) 500 final, de 22 de Outubro de 1996. A Resolução do Conselho de 8 de Junho de 1993 sobre a qualidade da elaboração da legislação comunitária (cfr. JOCE n.º C 166/1, de 17 de Junho de 1993) deve ser tida como sua directa precursora.

<sup>43</sup> Cfr. PRES/97/204, de 27 de Junho de 1997, documento relativo à 2017ª Reunião do Conselho, em matéria de ambiente, realizada no Luxemburgo em 19 e 20 de Junho de 1997 ou ainda EELR, 1997, p. 259.

<sup>44</sup> Para o seu fundamento normativo, vide JOCE n.º C 138, de 17 de Maio de 1993, p. 80.

<sup>45</sup> Recorremos à fórmula de Gomes Canotilho, “A responsabilidade por danos ambientais - Aproximação juspublicística”, in INA, Direito do Ambiente, Lisboa, 1994, pp. 397-409.

<sup>46</sup> Sobre esta temática, de importância crescente no direito internacional das águas, vide A. Nollkaemper, *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution: Between Discretion and Constraint*, Dordrecht, 1993, pp. 151., ss. e, num contexto mais amplo, F.Francioni, “International Co-operation for the Protection of the Environment: The Procedural Dimension”, in W.Lang, H.Neuhold e K.Zemanek (eds.), *Environmental Protection and International Law*, London, 1993, pp. 203-220.

<sup>47</sup> Cfr., por exemplo, p.1 do Anexo II ao Documento do Conselho n.º 97/0067 (SYN) - 8654/97, de 4 de Junho.

<sup>48</sup> Cfr., por exemplo, Beyerlin, “Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?”, *ZaoRV*, 1994, vol. 54, pp. 124, ss.; A. Rest pp.145,ss e U. Beyerlin e M. Ehrmann, “Fünf Jahre nach dem Erdgipfel von Rio - eine kritische Bestandsaufnahme der Sondergeneralversammlung vom Juni 1997”, *UPR*, 1997/9, pp. 356-361.

<sup>49</sup> Cfr., uma vez mais, UN Doc. A/51/275, para, a pp. 35-36, encontrar as propostas de Portugal que animaram esses debates. ‘Vide’ também as críticas que tecíamos à solução projectada pela Comissão de Direito Internacional, in “O regime jurídico das utilizações dos cursos de água internacionais no projecto da Comissão de Direito Internacional”, RJUA, 1996, n.ºs 5/6, pp. 162-164.

<sup>50</sup> O único progresso que, neste contexto, Estados patrocinadores de uma reforma mais profunda, como Portugal, conseguiram introduzir no texto final da Convenção, é a inserção de uma menção à finalidade da utilização “sustentada” na letra do §1 do artigo 5, a par da tradicional referência ao escopo de “utilização óptima” do recurso.

<sup>51</sup> Um número basta para representar a dimensão do problema: nos últimos anos as infracções ao direito comunitário do ambiente montaram a 20-30% do total das infracções às regras comunitárias em geral. Cfr. 12º e 13º Relatório anual sobre o controle da aplicação do direito comunitário, de 1994 e 1995, respectivamente COM (95) 500 final, de 7 de Junho de 1995, e COM (96) 600 final, de 29 de Maio de 1996. A já mencionada Comunicação da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário do ambiente - COM (95) 500 final, p.2 - também discrimina avultados números de procedimentos de infracções por incumprimento abertos pela Comissão até Outubro de 1996, bem assim como de processos pendentes no Tribunal de Justiça.

<sup>52</sup> Cfr. Comunicação da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário do ambiente, COM (96) 500 final, pp.16, ss.

<sup>53</sup> Directiva 97/11 (cfr. JOCE n.º L 73, de 3 de Março de 1997).

<sup>54</sup> Texto in ILA, Report of the Fifty-Second Conference, Helsinki, 1966.

<sup>55</sup> Cfr., por exemplo, Commission Press Release IP/97/489, de 5 de Junho de 1997.



<sup>56</sup> Que a Comunidade realmente tencionava aplicar o mecanismo comprova-o o cuidado em não só o tornar operacional, como em o “blindar” contra eventuais críticas, que bem se espelha na elaboração do Memorandum sobre a aplicação do artigo 171, adoptado pela Comissão em 5 de Junho de 1996 (JOCE nº C 242/6, de 21 de Agosto de 1996) e na definição do método de cálculo das sanções a que a dupla constatação de incumprimento pode dar lugar, baseado nos princípios da proporcionalidade e da igualdade de tratamento (cfr. JOCE nº C 63/1, de 28 de Fevereiro de 1997). No Memorandum, a Comissão afirma que o principal objectivo das sanções pecuniárias é o de assegurar um pronto cumprimento do direito comunitário. A sanção é concebida como uma “multa” cujo valor cresce até que cesse a infracção que a motivou. Quanto ao concreto montante que ela assumirá - questão com que sobretudo lida o segundo documento indicado-, ele deve reflectir a gravidade e duração da infracção, bem assim como um juízo de prognose quanto à necessidade de dissuadir novas situações de incumprimento. Na determinação da gravidade da infracção, a Comissão olhará, num método algo casuístico, à importância das regras comunitárias desrespeitadas, aos efeitos do incumprimento no funcionamento geral da Comunidade e nos interesses particulares de indivíduos e agentes económicos. De qualquer forma, situações como as de violação do princípio da não discriminação ou de uma acção que resulte em poluição danosa em princípio não deixarão de ser consideradas como graves. Para assegurar a eficácia da sanção, a Comissão considera importante que os montantes estabelecidos sejam dissuasores e não apenas simbólicos.

<sup>57</sup> Sem que, contudo, tenha já dado lugar à aplicação das sanções pecuniárias previstas. Cfr. Processos C-345/92 (Comissão c. Alemanha), C-121/97 (Comissão c. Alemanha), C-174/91 (Comissão c. Bélgica) e C-366/89, C-101/91, C-291/93 (todos da Comissão c. Itália).

<sup>58</sup> Assim, exemplarmente, Processo C-121/97 (Comissão c. Alemanha), JOCE nº C166, de 31 de Maio de 1997, p.7.

<sup>59</sup> Cfr. Commission Press Release IP/97/577, de 30 de Junho de 1997, relativamente a alegados incumprimentos quanto à Directiva sobre o tratamento das águas residuais urbanas e à Directiva sobre a qualidade das águas de banhos.

<sup>60</sup> Portaria nº 1033/93, de 15 de Outubro (transpõe a Directiva 82/176), Portaria nº 1049/93, de 19 de Outubro (transpõe a Directiva 87/217), Portaria nº 895/94, de 3 de Outubro (transpõe a Directiva 90/415).

<sup>61</sup> Seja por não cumprimento cabal do dever de transposição, seja por não cumprimento de certos deveres assumidos (v.g. Processos C-213/97, C-214/97, C-229/97 perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, a propósito respectivamente das Directivas 86/280, 75/440, 79/869), seja até por radical não transposição de Directivas (situação não documentada).

<sup>62</sup> Sobre o papel fundamental dos cidadãos e das ONG no processo de aplicação e execução do direito, no exercício de uma função que alguns qualificaram, imagetivamente, como de “cão de guarda” (“watchdog”), para o que é fundamental um livre acesso à informação relevante, cfr. Lang, H. Neuhold e K. Zemanek (eds.), *Environmental Protection and International Law*, London, 1993, p. 229, e, mais genericamente, G. Bakkenist, *Environmental Information, Law, Policy and Experience*, London, 1994, e R.Hallo (ed.), *Access to Environmental Information in Europe*, London, 1996.



# ***Âmbito de Aplicação do Procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental***

## ***- considerações a propósito das instalações de gestão de resíduos.***

### RESUMO

*Este artigo divide-se em duas partes: na primeira, procuraremos fazer luz sobre o âmbito de aplicação do procedimento de avaliação de impacte ambiental discorrendo sobre questões como: a relação entre a cláusula geral de sujeição do artigo 2º, nº 1, e as listas anexas do Decreto-lei nº 186/90, o regime aplicável às categorias de projectos não abrangidos pelo Decreto regulamentar nº 28/90 e o eventual incumprimento do direito comunitário por falta de transposição da Directiva nº 85/337 sobre avaliação de impacte ambiental. Interpretaremos os conceitos indeterminados — natureza, dimensão e localização — da cláusula geral, aplicando-os em seguida aos projectos da lista não regulamentada e aos projectos fora das listas.*

*Na segunda parte, depois de uma breve análise do novo Decreto-lei nº 239/97, de 9 de Setembro, sobre gestão de resíduos, aplicaremos os critérios definidos na primeira parte às instalações de gestão de resíduos, concluindo, por fim, quais, e em que termos, estão sujeitas a avaliação de impacte ambiental.*

### ***I. A definição do âmbito de aplicação do procedimento de avaliação de impacte ambiental***

São dois os diplomas que, em Portugal, estabelecem o regime essencial da avaliação do impacte ambiental: o Decreto-lei nº 186/90, de 6 de Junho, e o Decreto regulamentar nº 28/90, de 27 de Novembro. Ambos foram criados para transpor a Directiva nº 85/337, que tornou obrigatório o procedimento de avaliação de impacte ambiental em todo o território da Comunidade Europeia. Esta directiva foi recentemente derogada pela Directiva nº 97/11, de 3 de Março, cujo prazo de transposição decorre até Março de 1999.

Quanto à definição do âmbito da avaliação de impacte ambiental, a actual legislação consagra uma cláusula geral conjugada com um sistema de listas de categorias de projectos passíveis de avaliação de impacte ambiental<sup>1</sup>.

A cláusula geral encontra-se no artigo 2º, nº 1, do Decreto-lei nº 186/90<sup>2</sup>:

*“A aprovação de projectos que, pela sua natureza, dimensão ou localização, se considerem susceptíveis de provocar incidências significativas no ambiente, fica sujeita a um processo prévio de avaliação do impacte ambiental (AIA), como formalidade essencial, da competência do membro do Governo responsável pela área do ambiente.”*

As listas constam dos anexos I e III do Decreto-lei nº 186/90, de 6 de Junho, e do anexo único do Decreto regulamentar nº 28/90, de 27 de Novembro.

Com este sistema misto, a grande dificuldade, que há que resolver, é a da relação entre a cláusula geral e as listas.

### **1. Um sistema aberto ou um sistema fechado?**

A primeira questão a colocar, à luz do regime de avaliação de impacte ambiental vigente entre nós, é a da eventual taxatividade das listas.

Serão as listas taxativas, caso em que o sistema é fechado, e apenas as categorias de projectos constantes das listas estão sujeitas a avaliação de impacte ambiental obrigatória?

Ou, pelo contrário, serão as listas meramente exemplificativas, caso em que o sistema é aberto, limitando-se as listas a enumerar algumas das categorias de projectos que, por aplicação da cláusula geral, caem no âmbito do procedimento de avaliação de impacte ambiental?

Nos termos do nº 3 do artigo 2º do Decreto-lei nº 186/90:

*“consideram-se abrangidos [pela sujeição a avaliação de impacte ambiental] (...) os projectos constantes do anexo I<sup>3</sup> ao presente diploma, do qual faz parte integrante”.*

Mas não são apenas as categorias de projectos da lista anexa I que estão sujeitos a avaliação de impacte ambiental. O nº 1 do artigo 7º do mesmo diploma prevê, desde logo, que outras categorias de projectos sejam igualmente sujeitas a avaliação de impacte ambiental:

*“Os projectos constantes do anexo III a este diploma, que dele faz parte integrante, serão submetidos a avaliação de impacte ambiental, nos termos e de acordo com os critérios e limites a definir mediante decreto regulamentar”.*

Ora, na letra da lei, nada indicia a taxatividade das listas. Advérbios de modo como “apenas”, “somente”, “exclusivamente”, ou “unicamente”, que podiam ter sido utilizadas para transmitir a ideia, não o foram.

Por outro lado, não predominam, nesta matéria, exigências de certeza jurídica que obrigassem a que houvesse listas taxativas. A sujeição ao regime de licenciamento prévio, da esmagadora maioria dos projectos que possam estar em condições de ser abrangidos pelo regime, seria compatível com um sistema aberto, tutelado apenas por uma cláusula geral, onde a administração decidiria, caso a caso, da necessidade de avaliação de impacte ambiental.

O postulado de racionalidade subjacente ao *elemento sistemático* da doutrina clássica da interpretação da lei é igualmente favorável à não taxatividade. Qual o sentido de inserir uma cláusula geral densificando-a imediatamente, na mesma lei, através de listas? Com efeito, a cláusula geral seria desnecessária e inútil se as listas fossem taxativas. Assim, retira-se o máximo efeito útil da cláusula geral quando, indo para além das listas, ela permite identificar tipos de projectos para os quais a avaliação de impacte ambiental deve ser obrigatória.

É certo que, ao consagrar o sistema das listas, o legislador criou a presunção inilidível de que os projectos, cujas dimensões ou limiares coincidam com os dos anexos I do Decreto-lei nº 186/90 e único do Decreto regulamentar, são sempre susceptíveis de “provocar incidências significativas no ambiente”, nos termos do artigo 2º, nº 1, do Decreto-lei nº 186/90, devendo, portanto, ser obrigatoriamente sujeitos a avaliação de impacte ambiental. Mas isto não significa que o regime regra no direito português não continue a ser o sistema aberto estabelecido pela cláusula geral: sujeição a avaliação de impacte ambiental de todos os projectos que (seja em abstracto, seja em concreto), possam ser susceptíveis de provocar incidências significativas no ambiente.

Em resposta à nossa questão inicial sobre a taxatividade das listas, concluímos que as listas estabelecem o conteúdo mínimo da cláusula geral, mas não constituem o seu conteúdo máximo, isto é, outras

categorias de projectos podem ser também consideradas, em concreto, susceptíveis de “provocar incidências significativas no ambiente”.

Rematando, diremos que, se as listas não são exaustivas, então a cláusula geral do artigo 2º, nº 1, deve ler-se da seguinte forma: “*consideram-se abrangidos pelo disposto no nº 1 [designadamente] os projectos constantes do anexo I [e do anexo III]*”.

## **2. A lista não regulamentada**

Porém, as maiores dificuldades na definição do âmbito de aplicação do procedimento de avaliação de impacte ambiental prendem-se com a segunda lista de categorias de projectos, a lista III do Decreto-lei nº 186/90, uma vez que ela está, simultânea mas não coincidentemente, consagrada nos dois diplomas fundamentais da avaliação de impacte ambiental.

Recordamos o teor do artigo 7º, nº 1, do Decreto-lei nº 186/90:

*“Os projectos constantes do anexo III a este diploma, que dele faz parte integrante, serão submetidos a avaliação de impacte ambiental, nos termos e de acordo com os critérios e limites a definir mediante decreto regulamentar”.*

O decreto-lei não estabelece, portanto, nem os critérios nem as condições em que as categorias de projectos constantes da sua lista anexa III (chamemos-lhe IIIa) estão sujeitos a avaliação de impacte ambiental, remetendo, em tudo, para o decreto regulamentar.

Por sua vez, o artigo 1º, nº 1, do Decreto regulamentar nº 38/90 esclarece que:

*“O presente decreto regulamentar aplica-se à avaliação de impacte ambiental (AIA) dos projectos referidos no anexo I do Decreto-lei nº 186/90, de 6 de Junho, e dos projectos agrícolas, industriais, habitacionais e turísticos ou de infra-estruturas listados no anexo III do mesmo diploma, quando, verificada a sua ocorrência, real ou potencial, em território português, esta exceda os limites ou dimensões descritos no anexo deste diploma, que dele faz parte integrante”.*

Em anexo a este decreto regulamentar elencam-se, finalmente, as categorias de projectos, os critérios e os limites, verificados os quais deverá haver avaliação de impacte ambiental. Chamaremos IIIb, a esta lista anexa, em cuja epígrafe encontramos remissão expressa para o nº 1 do artigo 7º do Decreto-lei nº 186/90.

Acontece que o Decreto regulamentar nº 38/90, que deveria ter vindo estabelecer os critérios e os limites, nos quais todas as categorias de projectos da lista anexa IIIa deveriam ser sujeitos a avaliação de impacte ambiental, só parcialmente o fez, omitindo a menção de um número considerável de categorias de projectos.

Nisto consiste a aludida discrepância entre as duas listas e é aqui que reside o principal problema de interpretação do regime nacional de avaliação de impacte ambiental, que levou a Comissão a concluir (precipitadamente, em nossa opinião), pela incompletude da transposição da directiva pelo Estado Português.

Para melhor compreensão do problema, exemplificaremos com as instalações de gestão de resíduos. Encontramos, na lista IIIa, quatro referências a instalações ligadas à gestão de resíduos:

- “Instalações para recolha de processamentos de resíduos radioactivos (que não constem do anexo I)”<sup>4</sup>;
- “Instalações de eliminação de resíduos industriais e de lixo domésticos (que não constem do anexo I)”<sup>5</sup>;
- “Locais de depósito de lamas”<sup>6</sup>;
- “Armazenagem de sucatas”<sup>7</sup>.

Estas quatro categorias de projectos, bem como todas as outras constantes da lista IIIa, deveriam ter sido regulamentadas, por decreto, fixando critérios e limites de acordo com os quais os projectos seriam ou não sujeitos a avaliação de impacte ambiental.

Porém, no anexo único do decreto regulamentar (na lista a que chamámos IIIb), foram ilegalmente omitidas inúmeras categorias de projectos constantes da lista IIIa que ficaram, portanto, sem regulamentação.

Particularmente no que diz respeito às quatro categorias de projectos ligados à gestão de resíduos, apenas uma das quatro categorias do anexo IIIa vem listada no anexo IIIb: as “instalações para recolha e processamento de resíduos radioactivos”, tendo ficado por regulamentar as restantes três categorias de projectos de gestão de resíduos.

Entre as três categorias omissas, encontra-se uma com uma particular importância em Portugal: as “Instalações de eliminação de resíduos industriais e de lixos domésticos (que não constem do anexo I)”.

Esta é a *vexata quaestio* da definição do âmbito da avaliação do impacte ambiental: não havendo coincidência entre as listas IIIa e IIIb, *quid iuris* quanto às categorias de projectos constantes da lista IIIa que não foram regulamentadas pela lista IIIb?

Sabendo que a lista IIIa transcreve idêntica lista da Directiva nº 85/337, qual o efeito da omissão de algumas categorias de projectos da lista comunitária, na lista homóloga IIIb do decreto regulamentar? As categorias de projectos do anexo III do Decreto-lei nº 186/90 não estarão sujeitas de todo a avaliação de impacte ambiental simplesmente por carecerem de regulamentação ou, inversamente, deverão, nalguns casos, ser sujeitas a avaliação de impacte ambiental, apesar da falta de regulamentação?

Face aos argumentos que apresentaremos seguidamente, parece-nos defensável a sujeição a avaliação de impacte ambiental, designadamente no que diz respeito às categorias de projectos ligados à gestão de resíduos.

### ***2.1. Argumentos contrários à sujeição a avaliação de impacte ambiental***

Um argumento contrário à sujeição a avaliação de impacte ambiental poderia decorrer da atribuição de um valor negativo ao silêncio, interpretando a omissão de determinados projectos, no decreto regulamentar, como a intenção de, tacitamente, os subtrair ao regime da avaliação de impacte ambiental.

Este argumento, contudo, não nos parece procedente.

Em primeiro lugar, porque a omissão de regulamentação é ilegal. Com efeito, o decreto regulamentar destinava-se a estabelecer condições e critérios de aplicabilidade do decreto-lei, e apenas parcialmente o fez. De acordo com a hierarquia estabelecida das fontes, não podia o decreto regulamentar vir derogar o disposto no decreto-lei, mas apenas regulamentá-lo, respeitando, sob pena de ilegalidade, o seu conteúdo.

Em segundo lugar, porque, ainda que não fosse ilegal, da omissão de alguns projectos da lista IIIa na lista regulamentadora IIIb tanto se podia inferir a intenção (ilegal) de derrogação do decreto-lei, como a intenção de protelar a regulamentação para momento posterior. Não podemos, todavia, esquecer que estamos em 1998 e que, perante uma ausência tão prolongada de regulamentação, nos parece uma hipótese cada vez menos provável a de, sete anos passados, esses projectos ainda virem a ser regulamentados.

Uma interpretação estritamente formal da lei portuguesa também poderia permitir concluir mais fundamentadamente, pela não sujeição a avaliação de impacte ambiental dos projectos da lista IIIa omissos

na lista IIIb: se o decreto-lei diz que as categorias de projectos do anexo IIIa carecem de regulamentação para serem aplicadas e determinadas categorias não estão regulamentadas, então não podem aplicar-se.

Não podemos concordar com este raciocínio formalista, e é isso que vamos demonstrar seguidamente.

## **2.2. Argumentos favoráveis à sujeição a avaliação de impacte ambiental**

a) Relembrando os argumentos (literal e sistemático) aduzidos anteriormente para defender a não taxatividade das listas, que nos permitiram concluir pela prevalência da cláusula geral sobre as listas que a densificam, mais uma vez defendemos que estão sujeitos ao regime da avaliação de impacte ambiental todas e quaisquer categorias de projectos susceptíveis, em abstracto (as categorias de projectos das listas) ou em concreto (outros projectos, fora das listas) de *“provocar incidências significativas no ambiente”*.

b) O próprio teor do artigo 1º do decreto regulamentar, que define o seu âmbito de aplicação, não exclui expressamente, do regime de avaliação de impacte ambiental os projectos constantes na lista IIIa e omissos na IIIb:

*“O presente decreto regulamentar aplica-se à avaliação de impacte ambiental (AIA) dos projectos referidos no anexo I do Decreto-lei nº 186/90, de 6 de Junho, e dos projectos agrícolas, industriais, habitacionais e turísticos ou de infra-estruturas listados no anexo III do mesmo diploma, quando, verificada a sua ocorrência, real ou potencial, em território português, esta exceda os limites ou dimensões descritos no anexo deste diploma, que dele faz parte integrante”*.

Pelo contrário, subjacente à redacção, descritiva, do artigo parece estar uma preocupação de abranger todos os projectos do anexo do decreto-lei.

c) No que diz respeito aos projectos constantes da lista IIIa e omissos na IIIb, não podemos esquecer que o legislador já os classificou uma vez como categoria (pelo menos em abstracto) susceptível de produzir impactes ambientais, ao consagrá-los numa lista que *“faz parte integrante”* da lei de avaliação de impacte ambiental.

d) Reportando-nos novamente à categoria de projectos de gestão de resíduos verificamos que o legislador não acrescentou, relativamente à única categoria de projectos de gestão de resíduos que regulamentou, quaisquer “critérios” nem quaisquer “condições”, limitando-se a repetir a sujeição a avaliação de impacte ambiental de (todos os) projectos da categoria de “instalações para recolha e processamento de resíduos radioactivos”. Neste caso, a regulamentação desta categoria de projectos consistiu em... *não regulamentar*. Ora, se a intenção do legislador de 1995, ao remeter para legislação complementar, era libertar determinados projectos do complexo procedimento de avaliação de impacte ambiental, surpreendentemente, neste caso (e em alguns outros) não o fez. As razões para não o ter feito poderão ter sido o considerar, em segunda ponderação, que o risco ambiental associado a esses projectos era sempre considerável, independentemente de quaisquer critérios, ou considerar que, relativamente a esses projectos, era difícil estabelecer critérios objectivos.

Em suma, pensamos ser defensável que *o decreto regulamentar se limitou a regulamentar o que carecia de regulamentação*.

e) Como veremos, é do direito comunitário que vem o argumento mais forte, a favor da posição que defendemos.

### **2.2.1. Argumentos retirados do direito comunitário**

Considerando que a legislação nacional sobre avaliação de impacte ambiental se destinou a transpor<sup>8</sup>

a directiva “relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente”<sup>9</sup>, não podemos ignorar a posição das Instituições comunitárias relativamente à interpretação directiva em causa.

A directiva estabelece, no seu artigo 4º, nº 1, relativamente aos projectos pertencentes às categorias enumeradas na lista anexa I, que “(...) são submetidos a uma avaliação, nos termos dos artigos 5º a 10º”. Não é deixada, quanto a estes projectos, qualquer margem de apreciação aos Estados-membros. Quanto aos projectos da lista anexa II, a directiva reserva, no seu artigo 4º, nº 2, alguma discricionariedade aos Estados:

*“os projectos pertencentes às categorias enumeradas no Anexo II são submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5º a 10º, sempre que os Estados-membros considerarem que as suas características assim o exigem”.*

Porém, nos termos em que a liberdade de apreciação dos Estados-membros foi estabelecida, não são claros os seus limites. Poderá um Estado-membro considerar que as características de algum dos projectos do anexo II da directiva justificam que toda essa categoria de projectos seja excluída do regime de sujeição a avaliação de impacte ambiental?

Foi precisamente sobre esta questão que o Tribunal de Justiça se pronunciou no seu recente acórdão de 2 de Maio de 1996.

### **2.2.2. O processo Comissão/Bélgica**

As posições da Comissão, as conclusões do Advogado Geral e o acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-133/94<sup>10</sup> sintetizam bem as posições das Instituições comunitárias, quanto à margem de apreciação deixada aos Estados-membros na sujeição ou dispensa de avaliação de impacte ambiental de projectos.

Adoptando um entendimento amplo da discricionariedade deixada pela directiva aos Estados-membros, o Governo Flamengo limitou-se a transpor para o direito interno apenas algumas das categorias de projectos enumeradas no anexo II da directiva.

Contra esta interpretação, a Comissão defendeu que “(...) os Estados-membros devem concretamente efectuar um estudo das características de cada projecto enumerado no Anexo II. Por essa razão, não podem subtrair antecipadamente a este estudo certos projectos enumerados no Anexo II”<sup>11</sup>. Na opinião do Advogado Geral, P. Léger, “A liberdade de apreciação concedida aos Estados-membros pelo artigo 4º, nº 2, quanto ao processo a seguir nessa matéria tem em vista a possibilidade de examinar, à luz das características de um projecto, em particular se uma avaliação dos efeitos no ambiente é necessária ou não. Liberdade de apreciação quer dizer apreciar e não renunciar antecipadamente a fazê-lo”<sup>12</sup>.

Foi também este o entendimento do Tribunal de Justiça, que concluiu que o artigo 4º, nº 2, da directiva deve ser interpretado “(...) no sentido de que não confere aos Estados-membros o poder de excluir global e definitivamente uma ou várias das categorias referidas de uma avaliação, pois os critérios e/ou os limiares mencionados não têm por finalidade subtrair de antemão à obrigação de uma avaliação certas categorias completas de projectos enumerados no Anexo II, previsíveis no território de um Estado-membro, mas unicamente facilitar a apreciação das características concretas que apresenta um projecto com vista a determinar se está sujeito à referida obrigação”<sup>13</sup>.

### **2.2.3. A interpretação do direito nacional à luz do direito comunitário**

O legislador português não se limitou a transpor o conteúdo da directiva para o direito nacional, mas

foi também buscar à directiva a “inspiração” para o sistema de listas anexas muito utilizado no direito comunitário para definir o seu âmbito de aplicação. Efectivamente, a lista anexa I, do Decreto-lei nº 186/90, mais não é do que uma transcrição textual da lista I anexa à directiva de 1985 o mesmo acontecendo com a lista anexa III<sup>14</sup> do citado decreto-lei relativamente à lista II, anexa à directiva<sup>15</sup>. Assimilando e dando um tratamento idêntico à situação ocorrida no direito belga (total omissão do dever de transpor), relativamente ao que se passa entre nós (falta de regulamentação parcial de alguns projectos), a Comissão instaurou contra o Estado Português, no Tribunal de Justiça, um processo com fundamento em incumprimento do direito comunitário.

Entre outras, a acusação mais grave que a Comissão dirigiu ao Estado Português no parecer fundamentado e que repete na petição inicial, é a omissão do dever de transpor, para o direito nacional, mais de cinquenta categorias de projectos constantes do anexo II da directiva: precisamente as categorias de projectos que constam da lista IIIa mas não constam da IIIb.

Na nossa opinião, esta acusação de incumprimento resulta de uma interpretação literal, excessivamente formal e precipitada da lei portuguesa<sup>16</sup>.

Efectivamente, como procurámos demonstrar até aqui, o facto de determinadas categorias de projectos não terem sido regulamentadas não obsta a que o regime de sujeição a avaliação de impacte ambiental lhes seja igualmente aplicável.

À mesma conclusão chegamos, se aplicarmos ao caso um princípio de interpretação, desenvolvido pelo próprio Tribunal de Justiça: o princípio da interpretação do direito nacional em conformidade com as directivas<sup>17</sup>.

Este é simplesmente um princípio geral do direito que foi adaptado ao direito comunitário e, no caso concreto, adaptado especialmente à interpretação do direito nacional à luz das directivas: *se a letra da lei nacional admitir várias interpretações, uma conforme à directiva, e outras em desacordo com ela, é a primeira que deve ser preferida, em detrimento das que constituiriam violação do direito comunitário*.

Naturalmente que, se o legislador nacional não transpôs totalmente determinadas normas da directiva (ou, como aconteceu no caso belga, determinadas categorias de projectos), então não há sequer uma norma nacional que possa ser interpretada conformemente ao direito comunitário. O elemento literal não pode deixar de limitar a interpretação ou, usando as palavras do nosso Código Civil, “*Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso*”.

Não foi isso, porém, o que aconteceu no caso do direito português. Como temos vindo a demonstrar, apesar de a técnica legislativa de transposição não ter sido, seguramente a mais perfeita, o legislador nacional efectivamente transpôs, ainda que *exprimindo-se imperfeitamente*, as normas da directiva. Existindo, portanto, uma norma nacional, que pode ser interpretada, como nos esforçámos por provar até agora, em sentido conforme à directiva, é este o resultado interpretativo que devemos preferir.

### **2.3. Condições de sujeição, critérios de sujeição e critérios de exclusão da avaliação de impacte ambiental**

De acordo com a interpretação que vimos defendendo, estarão sujeitos a avaliação de impacte ambiental todos ou apenas alguns dos projectos que se enquadrem nas categorias da lista não regulamentada do decreto-lei?

Relativamente a um projecto que corresponda a uma das categorias da lista anexa IIIa omissas na

IIIb, importa esclarecer quais *as condições e critérios de sujeição* a avaliação de impacte ambiental e, na perspectiva que interessa mais ao “dono da obra”<sup>18</sup>, quais os *critérios de exclusão* que permitem dispensar alguns projectos da obrigação de avaliação de impacte ambiental.

Apesar de poderem ser aplicáveis condições e critérios doutrinários ou jurisprudenciais, o recurso a eles é desnecessário, e mesmo inadmissível, quando existem, como ocorre no caso presente, critérios legais expressos que permitem resolver o problema dentro do espírito da lei.

Saber quais são os critérios é, aparentemente, muito simples, porque eles estão na lei. As condições e os critérios são a **natureza**, a **dimensão** e a **localização**<sup>19</sup> do projecto, os três conceitos indeterminados consagrados na cláusula geral do artigo 2º, nº 1, do Decreto-lei nº 186/90 e no correspondente artigo, com o mesmo número, da Directiva nº 85/337.

A natureza, a dimensão e a localização do projecto vão determinar se os impactes serão ou não significativos, em função dos critérios da probabilidade da ocorrência, duração, reversibilidade, cumulatividade<sup>20</sup>, etc.

Aplicar os critérios aos casos concretos é que pode não ser tão simples.

Na verdade, se quiséssemos saber, com rigor científico absoluto, se a natureza, a dimensão ou a localização de um específico projecto o tornavam susceptível de vir a provocar impactes ambientais significativos, quase teríamos que fazer um estudo de impacte ambiental prévio... A necessidade de rigor não pode, porém, ir tão longe que obrigue a uma duplicação de procedimentos.

Para saber se um determinado projecto da lista não regulamentada está ou não sujeito a avaliação de impacte ambiental, basta que, tendo em conta as regras da experiência, se apliquem, com razoabilidade, as condições e os critérios enunciados, não deixando de ter sempre presentes as irrenunciáveis exigências de precaução e prevenção que subjazem a toda a construção jurídico-ambiental.

Duas regras, que devem estar presentes na aplicação dos critérios, são as seguintes:

1ª regra: os três conceitos indeterminados devem ser aplicados a cada projecto cumulativamente, sucessivamente e por ordem não arbitrária. Dois deles têm uma actuação positiva (colocam o projecto sob a alçada do regime de avaliação de impacte ambiental) e o outro tem uma actuação negativa (se se verificar, exclui os projectos do regime da avaliação de impacte ambiental). Por outro lado, um deles - a natureza - suscita uma decisão menos discricionária da administração<sup>21</sup>, e os outros - dimensão e localização - apelam para apreciações mais ou menos subjectivas do agente, implicando a prática de actos discricionários em sentido próprio.

2ª regra: na dúvida sobre se um projecto de determinada natureza, com uma específica dimensão e com uma concreta localização, pode vir a produzir ou não impactes ambientais significativos, deve decidir-se afirmativamente.

### 2.3.1. Natureza

Considerando que estamos a tratar de projectos **previstos na lei** (ainda que imperfeitamente), já temos a indicação clara de que o legislador considerou (e aliás não podia deixar de ter considerado, como estabeleceu o Tribunal de Justiça) que a natureza destes projectos os torna susceptíveis de produzir impactes ambientais significativos.

Reportando-nos novamente aos projectos de gestão de resíduos, é de presumir que as “instalações de eliminação de resíduos industriais e de lixos domésticos”, os “locais de depósito de lamas” e a “armazenagem de sucatas” estão, *a priori*, sujeitas ao regime da avaliação de impacte ambiental, não sendo, portanto, necessária qualquer indagação posterior sobre os impactes prováveis comuns a



essas categorias de projectos.

Consideramos a **natureza** como uma *condição de sujeição*, na medida em que basta a verificação, à luz de critérios técnicos, da correspondência entre a natureza do projecto concreto em causa e a natureza de um dos projectos da lista não regulamentada, isto é, basta subsumir o facto à norma, para o projecto poder vir a estar sujeito a avaliação de impacte ambiental. Repare-se que utilizamos a fórmula “poder vir a estar” na medida em que, para além desta *condição de sujeição*, há que verificar ainda a existência ou ausência de *critérios de exclusão e de sujeição*.

### 2.3.2. Dimensão

Na ausência de quaisquer indicações positivas sobre a relevância da dimensão do projecto, este parâmetro não pode deixar de ser interpretado numa acepção minimalista: excluindo do regime de avaliação de impacte ambiental os projectos de reduzidas dimensões (reflexo da regra de *minimis non curat praetor*), e não limitando a avaliação de impacte ambiental a projectos de grandes dimensões.

Este é um *critério de exclusão*, uma vez que a sua aplicação deve servir para excluir os projectos de pequena dimensão. O critério da dimensão deixa uma ampla margem de discricionaridade à administração.

### 2.3.3. Localização

A localização deve funcionar como limite à exclusão de projectos pelo critério da dimensão. Projectos que, pela sua natureza, deveriam ser sujeitos a avaliação de impacte ambiental mas que seriam excluídos pela sua reduzida dimensão, ficam, na realidade, sob a alçada do regime de avaliação de impacte ambiental, agora devido à sua localização. Este critério aplica-se a projectos que se pretendam localizar em zonas sensíveis, aquelas parcelas do território nacional onde os componentes ambientais naturais (ar, luz, água, solo vivo e subsolo, flora e fauna) e humanos (paisagem, património natural e construído e poluição) são especialmente sensíveis ou estão especialmente presentes exigindo, por esse facto, num maior número de casos, a avaliação de impacte ambiental.

A nova directiva sobre avaliação de impacte ambiental<sup>22</sup> é de grande auxílio na classificação da localização como critério de sujeição a avaliação de impacte ambiental, na medida em que fornece alguns critérios para avaliação da “sensibilidade” das zonas e alguns exemplos de zonas “sensíveis”.

Os critérios da directiva são:

- a afectação do uso do solo;
- a riqueza relativa, quantidade, qualidade e capacidade de regeneração dos recursos naturais da zona;
- a capacidade de absorção do ambiente natural.

Aplicando os referidos critérios (e especialmente o último) temos, como exemplos de zonas sensíveis, as zonas húmidas, costeiras, montanhosas, florestais, reservas, parques naturais, zonas de protecção especial, zonas onde as normas de qualidade ambiental foram ultrapassadas, zonas de forte densidade demográfica e paisagens importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico.

## 3. Os projectos fora das listas

O argumento baseado no elemento racional compatível com a letra da lei, (argumento que apresentámos para defender a não taxatividade das listas), continua a ser válido para defender a

obrigatoriedade de avaliação de impacto ambiental para projectos fora das listas.

A questão dos projectos fora das listas<sup>23</sup> não é exclusiva do direito português e coloca-se, exactamente nos mesmos termos, face ao direito comunitário. Uma interpretação teleológica da Directiva nº 337/85 a partir do seu preâmbulo conjugado com a cláusula geral do artigo 2º, permite-nos chegar à mesma conclusão que a Comissão: “segundo a directiva, os projectos do Anexo II devem ser submetidos a uma avaliação do impacto ambiental sempre que os Estados-membros considerarem que as suas características assim o exigem. Ao interpretar esta disposição, pretende-se que tenham em consideração a obrigação geral de submeterem a uma avaliação todos os projectos que possam ter um impacto ambiental significativo”<sup>24</sup>.

Resta saber se as condições e os critérios de sujeição ou exclusão analisados anteriormente podem também ser utilizados para novas categorias de projectos, a saber:

- outros projectos não constantes de quaisquer listas (de **natureza** diferente das das listas, como a construção de um campo de golfe)
- projectos da mesma **natureza** das das listas embora com dimensão inferior ou localização diferente.

### 3.1. Projectos de natureza diferente das categorias das listas

A influência da *natureza*, *dimensão* e *localização*, bem como as regras de interpretação que anunciámos, são completamente distintas no caso dos projectos fora das listas.

Começando pelas regras de interpretação:

1ª regra: razões de certeza jurídica exigem que o princípio probatório, que enunciámos anteriormente, seja agora invertido: não estando perante projectos tipificados na lei, não há expectativas de que eles venham a ser a ser sujeitos a avaliação de impacto ambiental; logo, na dúvida, há que decidir pela não sujeição. Dada a extensão das listas, que abarcam um vastíssimo leque de projectos, as necessidades de protecção do ambiente, postas pelas categorias de projectos residuais em relação às listas, raramente serão prementes.

2ª regra: se a sujeição a avaliação de impacto ambiental de projectos fora das listas é a excepção à regra, ela só deve verificar-se quando, indubitavelmente, tanto a natureza como a dimensão e a localização do projecto, o justifiquem. Anteriormente, as condições e os critérios eram de aplicação sucessiva, colocando o projecto sob ou fora da alçada do regime; agora, a sua aplicação continua a ser cumulativa mas todos funcionam positivamente (são critérios de sujeição e não de exclusão). Por outro lado, deixou de haver meras *condições*; os três conceitos têm que ser densificados pela administração, porque todos são *critérios*.

A **natureza** é determinante (aquele **tipo** de projectos tem que ser, em abstracto, susceptível de causar impactes negativos ...), a **dimensão** funciona ao contrário (como não há uma primeira indicação do legislador, consagrando na lei esta categoria de projectos, por razões de segurança jurídica, só os projectos de grandes dimensões estão sujeitos a avaliação de impacto ambiental) e a **localização** continua a funcionar positivamente e a ser interpretada do mesmo modo.

A avaliação de impacto ambiental de projectos fora das listas só pode ser exigida em relação a **certos projectos grandes e em zonas sensíveis**.

Finalmente, tratando-se de projectos de natureza diferente dos das listas, deve haver uma especial precaução, quanto à qualificação da actividade proposta como projecto, na acepção do diploma: “*realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras, ou outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração de recursos do*

*solo*". A interpretação ampla que vimos fazendo do âmbito de aplicação do diploma não poderia servir para defender, por exemplo, a avaliação de impacto ambiental estratégica<sup>25</sup>, para políticas, planos ou programas, conceitos que não cabem na noção de *projecto*.

### 3.2. *Projectos da mesma natureza das categorias das listas*

Considerando que as listas foram elaboradas à luz dos critérios da cláusula geral, em que medida é que se pode ainda colocar a questão da aplicação dos mesmos critérios a projectos constantes das listas?

Analisando as categorias de projectos das listas, encontramos três “tipos legais” de projectos:

- **tipo legal 1:** o tipo legal que descreve o projecto apenas com base num dos conceitos que, logicamente, tem que ser o da natureza do projecto — caso das “fábricas integradas para primeira fundição de ferro e aço” ou das “instalações destinadas à armazenagem permanente ou à eliminação definitiva de resíduos radioactivos”, da lista I, e das “instalações destinadas ao fabrico de cimento” ou das “instalações para a recolha e processamento de resíduos radioactivos”, da lista IIIb;
- **tipo legal 2:** o tipo legal que descreve o projecto com base em dois dos conceitos, a natureza e a dimensão ou a natureza e a localização — como acontece, por exemplo, relativamente à dimensão, com os “portos de comércio marítimos e vias navegáveis e portos de navegação interna que permitam o acesso a barcos com mais de 1,350t” (da lista I) e com as “instalações de exploração intensiva de espécies bovinas com capacidade igual ou superior a 500 cabeças” (da lista IIIb); relativamente à localização temos as “marinas, portos de recreio e docas de recreio (...) localizados em estuários de rios” (lista IIIb);
- **tipo legal 3:** o tipo legal que descreve o projecto, simultaneamente, com base nos três conceitos — caso das “marinas, portos de recreio e docas de recreio (...) localizados na costa marítima, desde que prevejam mais de 250 postos de amarração destinados a embarcações com comprimento fora a fora inferior a 12 m, admitindo-se que até 7% desses postos de amarração se destinem a embarcações com comprimento superior”, da lista IIIb.

No tipo legal 3, o legislador ponderou, em abstracto, a importância de cada conceito enquanto critério de sujeição à avaliação de impacto ambiental e estabeleceu expressamente na lei o resultado dessa ponderação. Exigir avaliação de impacto ambiental para projectos de dimensão inferior e localização diferente da consagrada na lei, seria simplesmente violação da lei.

Nos tipos legais 1 e 2, o facto de encontramos na lei apenas um critério além do pressuposto, ou mesmo só o pressuposto (a natureza e a dimensão, a natureza e a localização ou só a natureza) não significa que o legislador não tenha tido os outros critérios em consideração. Significa apenas que atribui uma importância tal a essas características dos projectos que, a outra (ou as outras) características que não transparecem na lei se tornam irrelevantes. Assim, para projectos de uma certa natureza a partir de uma determinada dimensão, a susceptibilidade de vir a causar impactes é tão forte que devem sempre ser sujeitos a avaliação de impacto ambiental, independentemente da localização. Igualmente projectos de uma certa natureza, com uma determinada localização podem ser sempre susceptíveis de provocar impactes, seja qual for a sua dimensão. Por fim, há determinadas categorias de projectos cujos impactes ambientais são de tal modo prováveis que não podem deixar de ser sujeitos a avaliação de impacto ambiental, como acontece com os do tipo legal 1. Isto pode acontecer em categorias de projectos cujas dimensões normais são sempre grandes, ou cuja localização normal são zonas muito sensíveis, ou então naqueles que, seja qual for a sua localização ou a sua

dimensão, não podem deixar de ser considerados potencialmente perigosos.

Só agora estamos em condições de ver em que termos é que se pode ainda aplicar a cláusula geral a projectos constantes das listas.

Quando aos tipos legais 1 e 3, não há projectos fora das listas. Expressamente (como acontece no tipo legal 3), ou implicitamente (como acontece no tipo legal 1), todos os projectos daquela natureza estão previstos na lei.

Quando ao tipo legal 2 é que podemos encontrar-nos perante um projecto que, sendo de igual natureza, não preencha o outro critério do tipo legal (por exemplo: uma instalação de exploração intensiva de espécies bovinas com capacidade para 495 cabeças<sup>26</sup>).

Só nestes casos se pode suscitar a questão da aplicação da cláusula geral, nos mesmos termos em que se suscitou para os projectos fora das listas, pois na verdade, estes são projectos fora das listas. A regra que devemos aplicar aqui é idêntica à que aplicámos aos projectos fora das listas: estes projectos só serão sujeitos a avaliação de impacte ambiental se estiverem simultaneamente presentes o pressuposto e um critério: a natureza e o critério que não está no tipo legal. A consideração do terceiro critério, não consagrado na lei, serve para contornar a rigidez dos critérios legais<sup>27</sup>, introduzindo um elemento de progressividade e dificultando a manipulação de dimensões ou localizações de projectos para evitar o regime de avaliação de impacte ambiental e por isso, o afastamento em relação ao critério legal não pode ser considerável. No exemplo, que demos, da instalação de exploração intensiva de espécies bovinas com capacidade para 495 cabeças, só estará sujeita a avaliação de impacte ambiental se se localizar numa zona especialmente sensível.

## ***II. Avaliação do impacte ambiental de projectos de instalações de gestão de resíduos***

### ***1. O novo regime da gestão de resíduos (Decreto-lei nº 239/97, de 9 de Setembro)***

Ao escrever sobre a avaliação de impacte ambiental das instalações de eliminação de resíduos sólidos urbanos, não podemos deixar de debruçar-nos, ainda que brevemente, sobre o novíssimo regime legal a que está sujeita a gestão de resíduos: o estabelecido pelo Decreto-lei nº 239/97, de 9 de Setembro.

Diferentemente do Decreto-lei nº 310/95, que anteriormente regia a matéria (e onde o procedimento de avaliação de impacte ambiental só estava previsto para as unidades de incineração de resíduos com recuperação de energia<sup>28</sup>), o novo diploma parece prever a avaliação de impacte ambiental das instalações de gestão de resíduos em termos mais amplos. Com efeito, fala-se de avaliação de impacte ambiental para a armazenagem, o tratamento, a valorização e a eliminação de quaisquer resíduos, ou seja, todas as operações de gestão com excepção da recolha e do transporte.

Mas só aparentemente houve um alargamento do leque de projectos sujeitos a avaliação de impacte ambiental pois, na realidade, o Decreto-lei nº 239/97 não estabeleceu a obrigatoriedade de avaliação de impacte ambiental nos casos referidos. Pelo contrário, limitou-se a remeter para legislação específica quanto a decidir se, num caso concreto, uma operação está ou não sujeita a avaliação de impacte ambiental:

*“A autorização das operações referidas no artigo anterior compete ao Ministro do Ambiente sempre que<sup>29</sup> as mesmas estejam sujeitas, nos termos da lei, a avaliação prévia do impacte ambiental, sem prejuízo do disposto no nº 4” (artigo 9º).*

A sujeição a avaliação de impacte ambiental é tão só referida como um dado exterior que vai servir de

critério para determinar a competência do Ministro do Ambiente na autorização dessas operações de gestão. Se, nos termos da lei aplicável, as operações em causa estiverem sujeitas a avaliação de impacte ambiental, então a competência para autorização é do Ministro do Ambiente. Se não estiverem sujeitas a avaliação de impacte ambiental, a competência pode então caber ao presidente do Instituto dos Resíduos, ao Director Regional do Ambiente e Recursos Naturais, ou à Direcção Geral de Saúde. Em suma, o novo Decreto-lei nº 293/97 não presta grande auxílio na determinação de quando é que projectos de gestão de resíduos estão sujeitos a avaliação de impacte ambiental. Resta-nos, portanto, a legislação própria da avaliação de impacte ambiental que já analisámos.

## 2. Conclusão

Aplicando o raciocínio exposto, às instalações de gestão de resíduos, podemos concluir que as “instalações exclusivamente destinadas à armazenagem permanente ou à eliminação definitiva de resíduos radioactivos” e as “instalações de eliminação de resíduos tóxicos e perigosos por incineração, tratamento químico ou armazenagem em terra” estão obrigatoriamente sujeitas a avaliação de impacte ambiental, na medida em que estão consagradas no anexo I do Decreto-lei nº 186/90 (pontos 3 e 9) fazendo parte do conteúdo mínimo da cláusula geral.

As “instalações para recolha de processamentos de resíduos radioactivos (que não constem do anexo I)” também estão sempre sujeitas, porque constam da lista anexa IIIb.

As “instalações de eliminação de resíduos industriais e de lixos domésticos (que não constem do anexo I)”, os “locais de depósito de lamas” e a “armazenagem de sucatas”, que são projectos da lista anexa IIIa só nas condições que expusemos ao longo deste artigo: a regra geral é a sujeição, exceptuando os projectos de reduzidas dimensões, e mesmo neste caso, só serão excluídos se não se localizarem em zonas sensíveis. Em caso de dúvida, aplica-se a regra geral, que é a sujeição.

Vistas as dificuldades que a interpretação do actual regime de avaliação de impacte ambiental suscita, a transposição da nova Directiva nº 97/11/CE, de 3 de Março, terá que ser feita com especial cuidado, de modo a que não surjam novas categorias de projectos não regulamentados.



(Maria Alexandra Aragão)

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

<sup>1</sup> Christopher Wood faz uma descrição comparativa dos sistemas de definição do âmbito de aplicação dos regimes de avaliação de impacte ambiental nos Estados Unidos da América, na Califórnia, no Reino Unido, nos Países Baixos, no Canadá, na Austrália, na Nova Zelândia e na Europa e conclui que o sistema híbrido, que conjuga listas com discricionariedade administrativa, em doses variadas, é o mais frequente (*Environmental Impact Assessment. A Comparative Review* — Longman, Essex, 1996, 2ª ed., p. 115, 118-128 e *passim*). Segundo o mesmo autor, a ausência de listas de projectos no direito norte americano leva a que a determinação do âmbito de aplicação do regime seja uma das principais fontes de litígios judiciais relativamente à avaliação de impacte ambiental nos Estados Unidos.

<sup>2</sup> Desde 1987 que a Lei de Bases do Ambiente estabelecia que: “Os planos, projectos, trabalhos e acções que possam afectar o ambiente, o território e a qualidade de vida dos cidadãos, quer sejam da responsabilidade e iniciativa de um organismo da administração central, regional ou local, quer de instituições públicas ou privadas, devem respeitar as preocupações e normas desta lei e terão de ser acompanhados de um estudo de impacte ambiental” (artigo 30º).

<sup>3</sup> No que respeita às instalações de gestão de resíduos temos, no anexo I, as “Instalações exclusivamente destinadas à armazenagem permanente ou à eliminação definitiva de resíduos radioactivos” e as “Instalações de eliminação de resíduos tóxicos e perigosos por incineração, tratamento químico ou armazenagem em terra”. Estes projectos têm que ser obrigatoriamente sujeitos a avaliação de impacte ambiental.

<sup>4</sup> Ponto 3-i) da lista anexa III do Decreto-lei 186/90.

<sup>5</sup> Ponto 11-c) da lista anexa III do Decreto-lei 186/90.

<sup>6</sup> Ponto 11-e) da lista anexa III do Decreto-lei 186/90.

<sup>7</sup> Ponto 11-f) da lista anexa III do Decreto-lei 186/90.

<sup>8</sup> Artigo 1º/1 do Decreto-lei nº 186/90: “O presente diploma transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva nº 85/337/CEE, do Conselho, de 27 de Junho de 1985 (...)”.

<sup>9</sup> Esta é a denominação oficial da Directiva 85/337, do Conselho, de 27 de Junho.

<sup>10</sup> Processo Comissão/Bélgica, acórdão de 2 de Maio de 1996 (Colectânea, 1996 I, p. 2323 a 2355).

<sup>11</sup> Ponto 43, p. 2334.

<sup>12</sup> Ponto 50, p. 2335.

<sup>13</sup> Ponto 2, p. 2324.

<sup>14</sup> A que chamámos IIIa.

<sup>15</sup> O decreto-lei alterou a ordem de anexação das listas, relativamente à ordem consagrada pela directiva, para fazer corresponder a numeração das listas anexas à ordem pela qual aparecem citadas no texto, o que só fez perder inteligibilidade ao diploma, dadas as afinidades evidentes entre as listas I e III — ambas são listas de categorias de projectos. A lista II diz respeito ao conteúdo do estudo de impacte ambiental.

<sup>16</sup> Não deixamos de admitir que existem outras deficiências, embora menos graves, na transposição nacional da Directiva 85/337.

<sup>17</sup> Este princípio, que constitui mais uma criação jurisprudencial do Tribunal de Justiça, não tem tido contestação doutrinal, na sua vertente de interpretação do direito nacional posterior em conformidade com as directivas, mas tem sido amplamente contestado pela doutrina, na sua vertente de interpretação do direito nacional anterior em conformidade com as directivas, que, como bem observa Sofia Oliveira Pais (em “O Acórdão Marleasing — Rumo à Consagração Implícita do Efeito Horizontal das Directivas?”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, 68 (1992) p.283-322), redundna na consagração do efeito directo horizontal das directivas.

<sup>18</sup> “o autor do pedido de aprovação de um projecto ou a entidade pública que toma a iniciativa relativa a um projecto” (artigo 1º, nº2b).

<sup>19</sup> A Convenção celebrada em Espoo sobre impactes ambientais transfronteiriços, prefere as seguintes denominações: amplitude (com o mesmo sentido da dimensão do direito europeu), efeitos (numa acepção muito idêntica à da natureza, no direito europeu) e localização (Apêndice III).

<sup>20</sup> Sobre “critérios de significância de impactes”, ver Rosário Partidário, “AIA - Conceitos base”, in *Seminário sobre Avaliação do Impacte Ambiental de Projectos Rodoviários*, Espinho, 16-19 de Março de 1994, p.4.

<sup>21</sup> Embora tratando-se de um conceito indeterminado, apele sempre para alguma discricionariedade em sentido amplo.

<sup>22</sup> Directiva 97/11/CE de 3 de Março.

<sup>23</sup> No que respeita ao âmbito de aplicação da directiva, a atenção da doutrina só se tem dirigido para a questão dos projectos fora das listas e não toca, naturalmente, na questão das listas não regulamentadas, que abordámos anteriormente, pois esta questão deriva de particularidades e imperfeições do nosso direito de transposição e não de eventuais dificuldades de interpretação da directiva comunitária.

<sup>24</sup> *Relatório da Comissão sobre a Aplicação da Directiva 85/337/CEE e Anexo Relativo a Portugal* - Com (93) 28 final - vol. 11, Bruxelas, 2 de Abril de 1993, p.24.

<sup>25</sup> William Sheate é um dos muitos autores que defendem vivamente a avaliação de impacte ambiental estratégica, existente já nos Estados Unidos (*Making an Impact*, Cameron May, London, 1994, p. 42 e 130 a 178, e "Strategic Environment Assesment: Amending the EA Directive", in *Environmental Policy and Law*, 22/3 (1992)", p.154-159)

<sup>26</sup> Torna-se difícil encontrar um exemplo de um projecto concreto da mesma natureza de um do tipo legal 2 mas com localização diferente da definida no tipo legal, na medida em que este critério é escassamente considerado nos anexos e os poucos tipos legais que o receberam parecem abranger as várias localizações possíveis deste tipo de projectos: marinas, portos de recreio e docas de recreio localizados na costa marítima, em estuários de rios, em rios, lagos e albufeiras, etc.

<sup>27</sup> Exprimindo opinião largamente favorável à existência de limiares objectivos, em vez de fórmulas gerais, como "não causar dano à população próxima" não facilitam a tarefa de controlar, por exemplo, as emissões de uma fábrica, L. Kramer, *Focus on European Environmental Law*, Sweet & Maxwell, London, 1992, p.217. No mesmo sentido, reconhecendo as dificuldades de aplicação da cláusula geral conjugada com as listas, o Comité das Regiões chega a sugerir formalmente a substituição dos anexos I e II da directiva, por uma lista única de projectos todos já com os limiares estabelecidos (*Parecer Sobre a Proposta de Directiva do Conselho que altera a Directiva 85/337/CEE Relativa à Avaliação dos Efeitos de Determinados Projectos Públicos e Privados no Ambiente*, 95/C210/12, JOC 210 de 14.08.95, p.80). Pelo contrário, William Sheate defende que os limiares só devem ser utilizados se for garantido que os projectos aquém dos limiares não têm efeitos significativos no ambiente (*Making an Impact*, Cameron May, London, 1994, p.49.). Contra o sistema de limiares rígidos, como nos Países Baixos, propõe, juntamente com Cerny, que sejam sujeitas a avaliação de impacte ambiental todas as actividades que possam ter um efeito significativo ("Strategic Environment Assesment: Amending the EA Directive", in *Environmental Policy and Law*, 22/3 (1992), p.154-159).

<sup>28</sup> Artigo 9º/6: "As unidades de incineração de resíduos com recuperação de energia estão sujeitas a autorização do director-geral do Ambiente, com prévia avaliação de impacte ambiental nos termos da legislação aplicável, sem prejuízo da aplicação da legislação específica".

<sup>29</sup> Sublinhado nosso.

## *Medidas Preventivas de Planos Urbanísticos e Indemnização*<sup>1</sup>

### RESUMO

*As medidas preventivas de salvaguarda dos planos municipais de ordenamento do território são um instituto de direito do urbanismo que comporta, para o direito de propriedade dos solos, fortes e relevantes restrições, uma vez que se traduz na imposição de condicionalismos e limitações ao seu uso, ocupação e transformação. Torna-se, desta forma, imprescindível determinar se as suas disposições ou, pelo menos, algumas delas apresentam dignidade indemnizatória, ou seja, se podem ser perspectivadas como verdadeiras expropriações de sacrifício.*

*Sendo consideradas as suas restrições, via de regra, como tendo uma eficácia meramente conformadora do direito de propriedade, vale o presente artigo para se proceder a um estudo dos casos e dos termos em que a aplicação das medidas preventivas deve, excepcionalmente, dar lugar a indemnização aos proprietários que a elas ficam sujeitos, com o auxílio, na ausência de uma regulamentação legal expressa, da doutrina e jurisprudência estrangeiras, em especial a alemã e a espanhola.*

### **1. A questão.**

As medidas preventivas dos planos urbanísticos são um instrumento jurídico de natureza cautelar cuja função é a de impedir que as circunstâncias e condições que serviram de base à elaboração dos planos se alterem tornando, assim, possível ou, pelo menos, menos onerosa a sua execução futura. Um dos aspectos mais importantes na caracterização destas medidas consiste no facto de elas comportarem, para o direito de propriedade dos solos, fortes e relevantes restrições à sua utilização, mediante a imposição de condicionalismos e proibições a certas formas de uso, ocupação e transformação dos solos.<sup>2</sup> Cabe, assim, perguntar se a sua adopção não comportará, para os proprietários destes, restrições excessivas nos seus direitos, a ponto de tais medidas deverem ser perspectivadas como verdadeiras medidas expropriativas.

Torna-se necessário, para responder a esta questão, averiguar os efeitos provocados por tais vinculações negativas na propriedade dos solos, ou seja, verificar se alguma das suas imposições apresenta dignidade indemnizatória e, em caso afirmativo, fundamentar a responsabilidade da Administração. O mesmo será perguntar se as limitações impostas pelas medidas preventivas podem assumir carácter expropriativo, estando, como tal, sujeitas ao pagamento de uma justa indemnização ou se, pelo contrário, elas definem apenas o conteúdo e os limites do direito de propriedade em nome da *função social* que os bens desempenham e, como tal, não estão sujeitas a qualquer ressarcimento.



## **2. As medidas conformadoras do direito de propriedade dos solos e as expropriações de sacrifício: distinção.**

É hoje comumente aceite pela doutrina jurídica comparada, que o direito de propriedade está subordinado a um limite imanente à sua estrutura, designado por *função social* ou *vinculação social* (*Sozialbindung*).<sup>3</sup>

Em vários ordenamentos jurídicos tal obrigação social é, aliás, expressamente referida nos seus textos constitucionais.<sup>4</sup>

Apesar de a nossa Constituição não fazer referência expressa à função social da propriedade, tal vazio não poderá, de modo algum, ser interpretado como a adopção de um conceito absoluto e ilimitado de propriedade, à semelhança da velha maneira liberal.<sup>5</sup> Com efeito, pese embora a ausência de uma alusão expressa à função social da propriedade na nossa lei fundamental, ela não pode deixar de ser retirada de alguns dos seus preceitos.<sup>6</sup> Assim, a propriedade encontra-se hoje, também no nosso ordenamento jurídico, sujeita à socialização da sua função.<sup>7</sup>

A consequência normal e lógica da função social da propriedade privada é a de legitimar a lei e a Administração a produzir restrições ou compressões às faculdades de uso, fruição e disposição dos solos sem que se verifique, em princípio, uma obrigação de indemnização.<sup>8</sup>

É, porém, necessário fazer uma distinção entre este tipo de medidas simplesmente conformadoras do direito de propriedade, em nome da sua função social, e aquelas outras que se enquadram no conceito de expropriação de sacrifício (*Aufopferungseignung*), a qual se caracteriza por uma destruição ou limitação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade pela Constituição, mas à qual falta, porém, o momento translativo do direito, bem como a relação tripolar entre beneficiário da expropriação, expropriado e entidade expropriante.<sup>9</sup> Com efeito, actualmente a expropriação assume dois sentidos claramente distintos. Por um lado, trata-se de um processo baseado num acto de autoridade da Administração com vista à aquisição e transferência da propriedade, em proveito de um terceiro beneficiário, ou à constituição de direitos reais ou outros, em proveito do Estado ou de um terceiro, por motivos de utilidade pública (expropriação em sentido clássico). A jurisprudência e doutrina alemãs vieram, no entanto, alargar o conceito de expropriação, ao enquadrarem nele também as situações em que a Administração imponha ao particular um sacrifício que despoja o direito de propriedade dos seus caracteres fundamentais (núcleo essencial), embora ele se mantenha intocável na sua titularidade. Trata-se de intervenções que não envolvem a perda da titularidade do direito mas apenas a privação de alguns direitos inerentes à qualidade de proprietário ou de algumas “faculdades” ou “irradiações” da propriedade.<sup>10</sup>

É em relação a este sentido de expropriação, que põe o assento tónico no sacrifício do expropriado susceptível de indemnização, que se levanta a questão de definir a linha que o separa daqueles atentados ao património dos particulares que se limitam a definir o conteúdo e limites do direito de propriedade, concretizando a sua função social, não sujeitos, por isso, a qualquer ressarcimento.<sup>11</sup>

## **3. As medidas preventivas: medidas conformadoras do direito de propriedade dos solos ou expropriações de sacrifício?**

No ordenamento jurídico português, o art. 11º da Lei dos Solos, ao determinar que as restrições decorrentes das imposições das medidas preventivas não conferem ao particular afectado o direito a qualquer indemnização, inclui-as na figura da vinculação social da propriedade dos solos. Alves Correia refere que elas se inserem na vinculação situacional dos solos (*Situationsgebundenheit*) - subespécie da vinculação social.<sup>12</sup>

Assim, as restrições à possibilidade de utilização dos solos decorrentes das medidas preventivas serão como que imanentes à sua especial situação factual. Será a ligação entre a obrigação anormal que impende sobre o interessado e a situação factual do terreno, que justificará o carácter não expropriativo das medidas preventivas. Deste entendimento podemos concluir que as limitações ou restrições impostas pelas medidas preventivas têm apenas uma eficácia conformadora do direito de propriedade dos solos.

Esta solução é também normalmente seguida noutros ordenamentos jurídicos europeus. É o caso do alemão onde, como afirma Krautzberger, a *Veränderungssperre* se insere, para o proprietário dos solos, no quadro da função social da propriedade.<sup>13</sup>

Sobre este aspecto Rüdiger Breuer afirma que, no direito alemão, a *Veränderungssperre* bem como o *Zurückstellung von Baugesuchen*, são vistos como limitações provisórias à utilização dos solos, ou seja, como um “*antecampo*” das limitações definitivas que serão introduzidas pelo plano urbanístico. Da mesma forma que as limitações definitivas deste devem ser consideradas, via de regra, como conformadoras e delimitadoras do conteúdo do direito de propriedade e, como tal, livres de indemnização, o mesmo se deve considerar em relação às limitações provisórias daquelas medidas de garantia dos planos.<sup>14</sup>

Assim, a *interdição de alteração* e o *adiamento da apreciação de projectos* concretizam, em princípio, a obrigação social da propriedade, o que significa que elas determinam o conteúdo e limites desta, estando, como tal, livres de indemnização. No entanto, e como muito bem afirma este Autor, aquelas medidas não podem, sempre e ilimitadamente, ser qualificadas como determinações delimitadoras do conteúdo e limites do direito de propriedade, livres de indemnização (...*entschädigungsfreie Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums*...). Com efeito, o quadro jurídico destas medidas pode servir de base a um bloqueio excessivo e incalculável à utilização dos solos, a ponto de elas poderem ser consideradas como verdadeiras expropriações. Assim, no direito alemão, as medidas correspondentes às nossas medidas preventivas preenchem, mediante determinados pressupostos (os pressupostos formais e materiais da expropriação de sacrifício), o conceito de expropriação sujeita a indemnização.

Deste modo, segundo Breuer, o legislador deve, por força da constituição, realizar a tarefa de desenhar a *Veränderungssperre* quanto ao seu âmbito material e temporal, isto é, determinar quais as suas características que lhe permita enquadrar-se na vinculação social, não devendo, no entanto, deixar de definir em que medida a *Veränderungssperre* é excepcionalmente admitida como expropriação de sacrifício sujeita a indemnização. O legislador alemão deu cumprimento a esta exigência ao prescrever no BauGB, por um lado, os §§ 14 a 17, onde define a *Veränderungssperre* e o *Zurückstellung von Baugesuchen*, limitados temporal e materialmente e, por outro lado, o § 18, que determina uma indemnização para as proibições que durem mais de quatro anos.

Da mesma forma, também no direito espanhol se admite indemnização para alguns casos de *suspensão de outorga de licenças*, conforme se verá daqui a pouco.<sup>15</sup>

Ora, a questão que importa solucionar neste momento é a de saber se no nosso ordenamento jurídico, onde as medidas preventivas se incluem dentro da função social do direito de propriedade dos solos, se poderá de admitir um raciocínio deste tipo, a ponto de podermos concluir que, em determinadas circunstâncias, as suas limitações poderão dar origem a indemnização.

Freitas do Amaral responde, em parte, a esta questão. Afirma o Autor que a nossa legislação prevê a adopção de medidas preventivas que podem ir ao ponto de proibir a construção ou outras utilizações dos solos durante alguns anos. Reconhece este ilustre administrativista que o regime jurídico das

medidas preventivas está, todo ele, moldado em função de exigências de interesse público, mas afirma que o Direito Administrativo implica necessariamente a busca pelo melhor equilíbrio entre os poderes conferidos à Administração para a prossecução do interesse público e as garantias reconhecidas aos particulares para a protecção dos seus direitos e interesses legítimos.

Devido a esta exigência, defende Freitas do Amaral que se devem “*estudar os casos e os termos em que a aplicação de medidas preventivas deva dar lugar a indemnização aos proprietários que ficam a elas sujeitos. Se assim não for, o princípio da igualdade ficará violado em muitos casos, pois haverá particulares prejudicados com as medidas preventivas e, ao lado deles, outros altamente beneficiados, apenas por estarem fora da respectiva zona de incidência.*”<sup>16</sup>

A questão de saber quando é que uma medida preventiva se transforma, de uma vinculação social da propriedade não acompanhada de indemnização, numa medida de carácter expropriativo que reclama uma indemnização adequada, acaba por ser a mesma de saber onde fica a fronteira que separa as restrições à utilização dos solos que se limitam a conformar o direito de propriedade, daquelas que se traduzem numa verdadeira restrição do direito e que, por isso, se consideram como expropriações de sacrifício.

Antes de analisarmos a questão à luz do nosso ordenamento urbanístico vejamos como o direito estrangeiro resolve esta questão, por forma a verificar se o que aí vigora pode ser utilizado ou adaptado ao nosso direito.

Vejamos, assim, em que situações é que as restrições impostas pelas medidas de salvaguarda dos planos podem dar origem a indemnização, em especial no direito espanhol e alemão, onde esta matéria está regulada de uma forma expressa.<sup>17</sup>

### **3. 1. Direito espanhol.**

No direito espanhol, a medida de *suspensão da outorga de licenças* não dá, por si só, direito a indemnização, isto é, o impedimento transitório ou mesmo definitivo (se após a vigência do plano que se pretendia garantir, o projecto pretendido pelo particular resultar como não autorizável) do exercício do *jus aedificandi* conforme com o normativo em vigor mas suspenso na sua eficácia, não dará lugar a indemnização.

Neste aspecto, o direito espanhol acompanha a maior parte dos ordenamentos europeus, que não reconhecem o direito de indemnização pelas restrições impostas por medidas deste tipo. No entanto, o art. 121º do Regulamento do Planeamento Urbanístico Espanhol (aprovado pelo Real Decreto 3288/1978, de 23 de Junho), no seu nº 2, regula uma hipótese de indemnização devida pela *suspensão da outorga de licenças*. Com efeito, reconhece este regulamento o direito de o requerente da licença de edificação ser indemnizado do custo oficial dos projectos (honorários do arquitecto) ou da parte dos mesmos que tenham sido rectificadas, bem como da devolução, sendo caso disso, das taxas municipais.<sup>18</sup> No entanto, para que o requerente da licença tenha direito a ser indemnizado é necessário que se verifiquem os seguintes requisitos: apresentação do requerimento à Administração antes da entrada em vigor (publicação) da *suspensão da outorga de licenças* e conformidade do projecto apresentado com o normativo vigente (o que é lógico, pois uma pretensão ilegal não pode constituir título legítimo de um direito de indemnizar).<sup>19</sup> Para além disto, a indemnização terá de ser requerida pelo particular afectado. O prazo será de um ano a contar da aprovação definitiva do novo plano. Isto significa que o direito à indemnização apenas é exigível no momento em que o plano que motivou a suspensão seja aprovado definitivamente, pois só a partir desse momento é possível determinar se o projecto é ou não incompatível com o novo ordenamento. Apenas no primeiro caso, e na medida de tal incompatibilidade, subsistirá o direito a indemnização.<sup>20</sup>

Para uma sentença de 24 de Novembro de 1977, do Tribunal Supremo espanhol, citada por González Pérez, a indemnização do custo dos projectos é, ao fim e ao cabo, uma aplicação especial do princípio geral sobre indemnização, que impõe à Administração Pública a obrigação de reparar lesões causadas nos direitos dos particulares quando estes cedam ante o exercício de poderes administrativos, mas com a especialidade, neste caso, de ser a própria norma que presume a existência de lesões, pelo simples facto de a elaboração do projecto e a sua apresentação ante a Administração terem sido efectuados antes da decisão de suspensão de licenças, fixando a própria mensurabilidade do dano equivalente ao custo dos projectos. É a própria lei que declara e dá por certa a realidade do dano e o alcance da sua importância económica, correspondendo à Administração, a quem se opõe a pretensão indemnizatória, o encargo da prova de que o projecto apresentado é perfeitamente utilizável uma vez decorrido o período de suspensão, já que tal demonstração destruirá a presunção do dano contida em tal artigo.<sup>21</sup>

### 3. 2. Direito alemão.

Relativamente ao ordenamento jurídico alemão, o legislador definiu nos quatro anos de restrições impostas pela *interdição de alteração* (*Veränderungssperre*), eventualmente precedidas por um *adiamento da apreciação do projecto* (*Zurückstellung von Baugesuchen*) o limite que permite distinguir a função social da propriedade que deve ser suportada sem indemnização e as situações de obrigação de indemnização, desde que os outros pressupostos para tal, como por exemplo, os danos patrimoniais diminuidores do valor dos solos, estejam verificados.

Com efeito, todo o particular que tenha sido afectado por estas medidas (separada ou conjuntamente ou ainda com eventuais prorrogações, feitas nos termos do § 17 do BauGB), por um prazo inferior a quatro anos, não terão, em princípio, direito a indemnização por danos decorrentes de tais restrições. Mas se o particular tiver estado impedido de utilizar os seus solos para determinadas finalidades admitidas pelo ordenamento em vigor, por um prazo superior a quatro anos, quer o tenha sido exclusivamente pela via da *interdição de alteração* quer através desta conjuntamente com o *adiamento de apreciação dos projectos*, passará a ter direito a uma indemnização, calculada nos termos do § 18 do BauGB.<sup>22</sup> Adoptou, assim, o legislador alemão o princípio segundo o qual a interdição de alteração de um imóvel se transforma, pelo decurso do prazo de quatro anos, de uma vinculação social da propriedade não acompanhada de indemnização, numa medida de carácter expropriativo que reclama um ressarcimento adequado.<sup>23</sup>

Não há dúvida que uma *Veränderungssperre* demasiado longa conduz tipicamente a uma perturbação na propriedade privada que necessita de indemnização. O legislador alemão preocupou-se, pois, em determinar em que medida é que a *Veränderungssperre* é excepcionalmente admitida como expropriação de sacrifício sujeita a indemnização.

Rüdiger Breuer afirma, no entanto, que devemos ter também presente a distinção entre aquilo que ele designa por possibilidade qualificada de utilização dos solos e possibilidade de utilização dos solos não qualificada (*qualifizierten und nicht-qualifizierten Bodennutzungsbefugnissen*) ou, de outra forma, possibilidade de utilização dos solos consolidada e possibilidade de utilização dos solos simples (*verfestigten un nicht verfestigten Bodennutzungsbefugnissen*).<sup>24</sup>

Este aspecto torna-se importante na medida em que, segundo este Autor, não devemos ignorar o facto de que uma *Veränderungssperre* inferior a quatro anos pode atingir, de uma forma sensível, um determinado proprietário (cuja possibilidade de utilização dos solos seja qualificada), assim como uma interdição superior a quatro anos pode não ser significativa para o proprietário afectado.

O que significa então que uma possibilidade de utilização dos solos é qualificada ou está consolidada? Considera-se estarmos perante uma situação destas, quando o proprietário dos solos tenha feito investimentos próprios por forma a poder dar início ao seu aproveitamento. Tais investimentos consistirão no pagamento da elaboração dos projectos (honorários dos arquitectos e engenheiros) ou nos gastos com as operações de preparação da utilização dos solos, para além de outros. Um proprietário só terá, em princípio, o direito a uma indemnização se demonstrar que tinha vontade em utilizar os solos e podia fazê-lo, tendo as medidas de salvaguarda do plano impedido tal utilização. Se, pelo contrário, estivermos perante uma possibilidade de utilização dos solos simples ou não qualificada, Breuer defende que ela pode até ser restringida e limitada definitivamente sem que haja lugar a indemnização. Perante uma possibilidade de utilização dos solos deste tipo, as restrições feitas pela *Veränderungssperre* mantêm-se no quadro da função social, não sujeita a indemnização. No entanto, entende este Autor ser necessário estarem estas restrições limitadas temporalmente, caso contrário seria atribuir ao poder público liberdade plena para atrasar e impedir projectos de forma arbitrária. Daí que elas devam ser indemnizadas quando ultrapassem o prazo de quatro anos previsto no § 18 do BauGB. Uma possibilidade de uso não qualificada ou simples que tenha sido tocada pelas restrições das medidas de garantia do plano ficarão, no entanto, sujeitas a indemnização antes de decorrido aquele prazo, quando forem ilícitas, designadamente, quando não obedecem ao princípio da proporcionalidade ou não sejam necessárias para a execução do futuro plano.<sup>25</sup>

Já quanto às restrições feitas numa possibilidade de uso qualificada, Breuer entende que estamos perante situações idênticas àquelas que nos termos do § 14.3., do BauGB, são excluídas do âmbito material de aplicação da *Veränderungssperre* (situações enquadráveis no domínio da chamada “protecção do existente” - *Bestandsschutz*). Com efeito, nos termos do § 14.3 do BauGB a posição da esfera jurídica adquirida dos particulares não é desconhecida da lei, ficando assim protegidos os projectos cujas autorizações tenham sido concedidas antes da entrada em vigor desta medida, bem como os trabalhos de manutenção e de reparação dos edifícios e as utilizações nos solos até aí exercidos. Para evitar novos tipos de expropriação, a lei nem sequer estende as proibições decorrentes da *Veränderungssperre* a estas situações.

Pode, no entanto, acontecer que, não tendo ainda sido concedida autorização (e, portanto, numa hipótese que não fica protegida pela *Bestandsschutz*), o proprietário tenha feito despesas com base na confiança de uma possibilidade de uso, confiança essa fundamentada no plano em vigor. Numa situação destas, e como não há ainda autorização, parece não ter de haver qualquer protecção da confiança. Com efeito, a possibilidade de uso que os proprietários consolidaram através de investimentos não é mencionada na cláusula de excepção do § 14.3., do BauGB, ficando, por isso, sujeita à *Veränderungssperre*. A única solução que parece lógica, do ponto de vista da protecção dos direitos e interesses legítimos dos particulares, é a de visualizar estas situações como expropriações de sacrifício e, como tal, conducentes ao reconhecimento de um direito à indemnização.

Face a este quadro, somos levados a questionar, juntamente com a doutrina alemã, se a utilização de um limite temporal (quatro anos) como critério de distinção entre medidas conformadoras do direito de propriedade e medidas de carácter expropriativo é legítima.

Com efeito, como afirma Breuer, o legislador alemão utilizou uma técnica de globalização (*Pauschalierung*) pela medida do tempo, tendo evitado normativizar as circunstâncias de cada caso susceptíveis de implicar uma expropriação sujeita a indemnização. Efectivamente, a globalização pela medida do tempo simplifica e generaliza a delimitação do direito de propriedade, sendo desnecessário debruçarmo-nos sobre as circunstâncias do caso concreto. Coloca-se, no entanto, a questão de saber

se o legislador, ao utilizar esta técnica da *globalização*, não estará a colocar em risco o princípio da igualdade, sendo, por isso, ilegítima. De facto, uma *Veränderungssperre* inferior a quatro anos pode atingir, de uma forma sensível, o proprietário que tenha feito investimentos elevados anteriormente à adopção daquela medida, assim como uma *Veränderungssperre* superior a quatro anos pode não afectar o proprietário quando ele não tenha feito investimentos ou cuja intenção de utilizar os solos seja pouco forte ou nenhuma.

Breuer afirma, no entanto, que se for impossível ou de extrema dificuldade decidir cada caso de acordo com as suas circunstâncias específicas, a técnica da *globalização* torna-se justificada, na medida em que corresponde às situações médias normais.<sup>26</sup> Assim, considera-se que, da mesma forma que nos outros ramos de direito, também no direito do urbanismo é possível, no quadro do art. 14. 1 e 2, da Constituição alemã, determinar o conteúdo e limites do direito de propriedade com a ajuda da *globalização*.

A utilização, pelo legislador, desta técnica (*globalização temporal*), com o objectivo de estabelecer uma certa segurança jurídica, acabou por ser “forçada” por alguns aspectos, como seja, o esforço inútil da jurisprudência em encontrar outros critérios de delimitação que não o critério temporal e a impossibilidade de normativizar, de uma forma suficientemente clara e precisa, quais as “limitações à propriedade”, por via de uma *Veränderungssperre*, que têm carácter ou valor de expropriação, através da análise das circunstâncias de cada caso, como o montante dos investimentos feitos pelo proprietário, a urgência dos interesses na construção ou critérios semelhantes para medir as lesões. Do facto de o legislador alemão ter determinado o limite temporal em quatro anos não se pode concluir que ele tenha feito uma utilização errada da discricionariedade de *globalização*. Com efeito, a *Veränderungssperre* necessita, muitas vezes, desta duração para garantia do futuro plano e, por outro lado, este limite não torna tipicamente sem valor os investimentos que tenham sido feitos pelo proprietário ou utilizações já exercidas, nos casos de proibições inferiores a quatro anos. Para isto, torna-se importante verificar se estamos perante uma possibilidade de utilização dos solos qualificada (ou consolidada) ou uma possibilidade não qualificada (simples).

A questão de saber se, e em que medida, uma *Veränderungssperre* lícita que dure menos ou mais de quatro anos está sujeita a indemnização deve ser, pois, respondida, não apenas com base da estatuído no § 18 do BauGB mas também com a ajuda de princípios jurídicos gerais de sacrifício (*allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Aufopferung*).

### 3. 3. Direito português.

Estamos, neste momento, em condições de podermos comparar o regime jurídico português, em matéria de indemnização por causa das imposições decorrentes das medidas preventivas, com os sistemas jurídicos que aqui analisámos mais em pormenor.

Ao contrário do que se passa no ordenamento urbanístico alemão, o nosso legislador não estabeleceu uma disposição que, como acontece com o § 18 do BauGB, delimite, de uma forma genérica, as medidas preventivas simplesmente conformadoras do direito de propriedade dos solos das medidas preventivas com carácter expropriativo. Entre nós, a inexistência de critérios apriorísticos que permitam desenhar claramente esta linha de fronteira faz com que a determinação das restrições ou imposições das medidas preventivas que devam dar origem a indemnização seja feita na ponderação do caso concreto, tendo em conta as situações típicas de conflito.

Saber em que circunstâncias as medidas preventivas implicam um dever de indemnização para a Administração implica determinar até onde vai, segundo a consciência social de cada época, a

tolerabilidade natural do proprietário, ou seja, até onde se pode restringir sem indemnização. Isto significa que apenas assumirão dignidade expropriativa ou ressarcitória aquelas limitações ou compressões ao direito de propriedade dos solos que, segundo a consciência social de cada época, não se mantenham dentro do grau normal de exigibilidade, fazendo, por isso, perigar o conteúdo dos direitos subjectivos patrimoniais que integram o direito de propriedade.<sup>27</sup>

Para tornar as coisas mais claras, devemos começar por afirmar que devem ser consideradas como expropriativas, no nosso direito, as imposições decorrentes das medidas preventivas que causem danos na esfera jurídica dos particulares, desde que sejam “*especiais e anormais*” (art. 9º, nº 1, do Decreto-Lei 48.051, de 21 de Novembro de 1967).<sup>28</sup>

Como veremos mais à frente, os danos decorrentes das medidas preventivas devem ser considerados na mesma perspectiva que os danos do plano, pelo que, do mesmo modo que Alves Correia faz em relação a estes, devemos também aplicar analogicamente o princípio da responsabilidade da Administração Pública por actos lícitos às restrições de carácter expropriativo decorrentes das imposições das medidas preventivas.

Quando, ou mediante que circunstâncias, é que os danos provenientes das imposições das medidas preventivas revestem as características de especialidade e anormalidade, caracterizadoras da expropriação de sacrifício, é tarefa que nos propomos resolver.

Um dos critérios normalmente adoptados para caracterizar os danos indemnizáveis é o da “intervenção individual”, segundo o qual as restrições genéricas não estão sujeitas a indemnização enquanto as específicas estão. Gomes Canotilho considera que a concepção de “intervenção individual”, não sendo perfeita, é aquela que adere com maior êxito aos critérios da contemporização material que se usam para caracterizar a anormalidade e a especialidade de sacrifícios.<sup>29</sup>

Para Alves Correia, não sendo o critério da “intervenção individual” suficiente na distinção entre vinculação social e sacrifício indemnizável, deve ainda assim entender-se que “...*todas as vezes que um indivíduo ou um grupo de indivíduos, em comparação com os restantes cidadãos, suportem um sacrifício especial e desigual em proveito da comunidade, sejam indemnizados em termos de ser estabelecida ou reposta a igualdade violada*”.<sup>30</sup> Introduce-se, assim, uma ligação entre a teoria do sacrifício especial e o princípio da igualdade, na sua vertente da igualdade perante encargos públicos.<sup>31</sup> Alves Correia não deixa, no entanto, de chamar a atenção para o facto de o princípio da igualdade não ser um critério caracterizador das medidas expropriativas já que podemos encontrar também medidas não expropriativas que implicam a violação deste princípio, agora na sua vertente de igualdade de chances ou oportunidades urbanísticas. É o que se passa com alg umas das disposições dos planos urbanísticos que definem o conteúdo e os limites do direito de propriedade dos solos.<sup>32</sup> Segundo este Autor estaremos perante uma expropriação susceptível de indemnização quando haja a “... *imposição de um sacrifício especial a alguém, de tal modo que constituiria uma violação do princípio da igualdade a não atribuição de uma indemnização ao lesado*”, devendo, além disso, “*tratar-se de uma medida de carácter individual, que coloque o particular numa posição diferente dos restantes cidadãos*”.<sup>33</sup>

Tendo presente este critério, devemos começar por distinguir várias situações, partindo do princípio de que o reconhecimento das restrições impostas pelas medidas preventivas que devam dar origem a indemnização deve ser feito a partir da análise das circunstâncias específicas de cada caso.

Com efeito, esta questão há-de ter soluções diferentes consoante exista já ou não autorização para a realização dos projectos susceptíveis de ser abrangidos pelas medidas preventivas. São, assim, várias as hipóteses com que nos podemos confrontar: aquelas em que os projectos ou actividades

susceptíveis de ser abrangidos pelas medidas preventivas estejam já autorizados ou, no domínio das obras particulares e loteamentos urbanos, exista informação prévia favorável; aquelas em que o requerimento para autorização tenha sido formulado pelo particular mas ainda não tenha sido decidido pela Administração aquando da entrada em vigor das medidas preventivas, e aquelas situações em que o requerimento de autorização tenha dado entrada na Administração já após a entrada em vigor daquelas.

Na primeira hipótese, estamos perante situações que estão excluídas do âmbito material de aplicação das medidas preventivas. Tendo havido autorização ou informação prévia favorável constitutiva de direitos, não são de aplicar estas medidas. Mas a Administração pode entender que, excepcionalmente, elas devam ser aplicadas também a estas situações porque, por exemplo, pretende rever de uma forma profunda algumas das disposições do anterior plano, devendo a área onde foi concedida a autorização ficar reservada, por motivos preponderantes ligados, por exemplo, com a protecção de determinados valores (arqueológicos, ambientais ou paisagístico) até aí desconhecidos, para outros fins absolutamente incompatíveis com os autorizados. Desta forma, e para a protecção daquelas finalidades, justifica-se que a Administração possa aplicar medidas preventivas nestas hipóteses. No entanto, nestes casos, as suas restrições darão lugar, obrigatoriamente, a indemnização, visto estarmos, sem qualquer dúvida, perante uma expropriação de sacrifício. Para justificar esta solução indemnizatória podemos utilizar as palavras de Alves Correia, segundo as quais *“uma modalidade de utilização dos solos conferida por um plano urbanístico (ou pelo acto administrativo de autorização) ou uma modalidade de uso já exercitada (...) não podem mais tarde ser diminuídas ou subtraídas por um plano (ou por medidas preventivas) sem indemnização.”*<sup>34</sup>

A justificação para a atribuição de uma indemnização deve ser encontrada, nestes casos, nos princípios da protecção da confiança, dos direitos adquiridos e da garantia do existente.<sup>35</sup>

Pode, no entanto, acontecer que, não tendo ainda sido concedida a autorização, o particular tenha já efectuado despesas em função de uma utilização dos solos prevista e possível à data da formulação da pretensão. Trata-se de despesas realizadas com base na confiança de uma possibilidade de uso fundamentada à luz do ordenamento (plano urbanístico) então vigente, e que tenha sido impedida devido às medidas preventivas que entretanto entraram em vigor. Não existindo, nesta hipótese, uma situação de direitos adquiridos com base num acto autorizativo, não restam, no entanto, dúvidas de que aquele particular teve já custos, eventualmente avultados, que não devem ser ignorados pelo ordenamento jurídico, uma vez que podem preencher o conceito de danos “especiais e anormais” determinante para efeitos de atribuição de uma indemnização, configurando-se as imposições ou restrições decorrentes das medidas preventivas, nestes casos, como autênticas expropriações de sacrifício.

Parece-nos que os ensinamentos trazidos pelos ordenamentos espanhol e alemão têm aqui alguma utilidade. Com efeito, num e noutro ordenamento admite-se a possibilidade de indemnização naquelas situações em que não existindo, embora, uma autorização de utilização dos solos, os proprietários tenham tido despesas com vista a tais autorizações. É necessário que o proprietário prove que teve danos efectivos provocados pelas medidas preventivas, danos esses que resultam do facto de ele ter tido a concreta intenção e possibilidade de utilizar o seu solo, tendo sido impedido de o fazer apenas por causa das restrições impostas pelas medidas preventivas. Aquilo que na Alemanha se designa por possibilidade de utilização dos solos qualificada ou consolidada pode ser adaptado ao nosso ordenamento urbanístico. Deve, por isso, ter-se em conta, nestes casos, para efeitos da determinação da necessidade de uma indemnização, os investimentos (legítimos) que o proprietário já efectuou.



Estes servem para provar a concreta intenção daquele em realizar as utilizações admitidas para o seu solo à luz do ordenamento então vigente.

Estes danos susceptíveis de ser indemnizados, provocados pelas medidas preventivas, são danos que, de uma forma idêntica, podem ser provocados pelas disposições dos planos urbanísticos, com a diferença de estes últimos serem definitivos enquanto os primeiros são meramente provisórios. Aproximam-se assim as situações que vimos de referir daquelas hipóteses que Alves Correia designa como expropriações do plano (na Alemanha *Planungsschadensrecht* - §§ 39-44 do *BauGB*).<sup>36</sup> Com efeito, como bem demonstra este Autor, uma das hipóteses considerada como expropriação do plano é a que abrange as situações de eliminação, por via da sua revisão, de possibilidades de uso dos solos, tenham ou não sido já exercitadas, bem como as situações de supressão, por via da elaboração de um primeiro plano, de utilizações já efectuadas. Ora, como vimos, sempre que a Administração decida rever um plano urbanístico ela pode, para garantia dessa revisão, adoptar medidas preventivas que poderão consistir na proibição das possibilidades de utilização dos solos que se quer suprimir com a revisão (estejam ou não já exercidas). E, desta forma, as medidas preventivas assim adoptadas vão produzir os mesmos efeitos práticos que as medidas do plano urbanístico quando entrarem em vigor: impossibilidade de se utilizarem os solos para os fins previstos no anterior plano ou para os fins para os quais os solos estavam a ser utilizados. Assim, durante o período de revisão do plano, as medidas preventivas adoptadas para a sua garantia vão produzir, de facto, danos idênticos aos que eventualmente serão provocados posteriormente pelas medidas do plano.<sup>37</sup> Como dissemos, sendo as medidas preventivas medidas acessórias dos planos, elas acabam, embora de uma forma provisória, por dar origem a limitações e danos idênticos aos que podem ser produzidos por aqueles.

Quanto aos danos dos planos Alves Correia entende, no entanto, que relativamente a uma possibilidade de utilização dos solos ainda não concretizada, só deve haver indemnização dentro de um período temporal circunscrito, que há-de ser o período normal de vigência do plano. *“Decorrido esse prazo, se o proprietário não tiver concretizado no seu terreno a modalidade de utilização prevista no plano, não pode exigir qualquer indemnização no caso de diminuição ou supressão dessa possibilidade de utilização do solo por efeito de uma revisão do plano.”*<sup>38</sup> De uma forma idêntica, também na Alemanha o § 42 do *BauGB* determina que se um plano de urbanização suprime ou modifica uma utilização lícita de um terreno mas esta ainda não foi efectivada, a lei só atribui indemnização durante um prazo de sete anos a contar da data da admissibilidade da utilização referida. Quando tal supressão ou modificação se verifica dentro desse prazo, não se coloca sequer a questão de saber se a possibilidade de utilização encontra ou não fundamento sólido em prestações do proprietário e, em particular, na prática de actos preparatórios com vista à efectivação de tal utilização, visto haver aqui, indubitavelmente, lugar a indemnização. No entanto, após o decurso dos sete anos não há mais lugar, segundo o § 42.3., do *BauGB*, a uma indemnização pela supressão ou alteração da possibilidade de utilização dos solos mas apenas pelas intervenções efectuadas na sua utilização concreta que eventualmente tenham sido realizadas.<sup>39</sup>

Na sequência deste entendimento, Breuer defende que se o uso admitido para o solo for impedido provisoriamente, através de uma *Veränderungssperre*, dentro do prazo de sete anos a contar da sua admissibilidade, o dano patrimonial daí resultante deverá ser indemnizado. Ao contrário, quando uma *Veränderungssperre* impedir provisoriamente um uso admitido num lote após o decurso do prazo dos sete anos, os danos patrimoniais daí resultantes não serão, em princípio, indemnizáveis, a não ser que o uso admitido tenha sido exercido.<sup>40</sup>

Dada a proximidade do sistema jurídico português ao sistema urbanístico alemão, neste caso de

danos do plano, cremos que a regulamentação defendida por Breuer para a *Veränderungssperre* deve ser adaptada ao nosso ordenamento jurídico. Deste modo, como as medidas preventivas provocam danos idênticos aos dos planos (embora provisórios), se elas impedirem uma utilização lícita, atribuída há menos de dez anos por um plano urbanístico, embora ainda não exercida, o dano patrimonial daí resultante deve dar origem a indemnização, da mesma forma que a ela haveria lugar se o impedimento (supressão ou modificação) tivessem sido efectuados pelo plano. Se o impedimento provisório do uso admitido no lote ocorrer já após o decurso do prazo de dez anos, os danos patrimoniais daí resultantes (quando o uso não tenha sido efectuado) não serão indemnizáveis.<sup>41</sup> Apesar da proximidade entre as situações de danos indemnizáveis provocados pelas medidas preventivas e dos provocados pelas disposições dos planos urbanísticos, o cálculo da indemnização, num e noutro caso, deve ser feito, como é óbvio, com base em critérios substancialmente diferentes. Sendo os danos provocados pelas medidas preventivas meramente provisórios, isso há-de ter relevo a propósito da determinação do montante da indemnização.

Para melhor compreendermos isto podemos, uma vez mais, socorrer-nos da doutrina alemã. Com efeito, a este propósito, defende Breuer que, uma vez que a *Veränderungssperre* tem como efeito a limitação do uso dos solos de uma forma simplesmente provisória, apenas deve ser indemnizado, nos termos do § 18 do BauGB, a diminuição de valor que o lote tenha sofrido pelo facto de a sua possibilidade de utilização ter sido provisoriamente limitada. Consequentemente, a indemnização será contabilizada segundo a diferença entre o valor que o lote teria tido sem a *Veränderungssperre* e a diminuição de valor que foi atribuído ao lote em consequência da limitação provisória feita pelas interdições da *Veränderungssperre* nas possibilidades de uso dos solos.<sup>42</sup>

Isto deve valer também para a determinação do cálculo da indemnização a ser atribuída por causa dos danos excepcionais ou anormais que tenham sido provocados pelas medidas preventivas, no âmbito do direito português. A indemnização deve, pois, ser determinada tendo em conta o lucro médio do solo de que o proprietário se viu privado durante o período de vigência das medidas preventivas.

Quanto às despesas que o proprietário já efectuou, como sejam os gastos com a elaboração dos projectos, honorários dos arquitectos e engenheiros, estudos geológicos do terreno, levantamentos topográficos, dispêndios feitos com as medidas preparatórias para o pedido de financiamento do projecto e, no caso de já ter havido autorização administrativa, as taxas municipais pela emissão da licença de construção, etc., elas não deverão ser incluídas nos danos decorrentes das medidas preventivas. Pelo contrário, apenas deverão ser apreciadas aquando da entrada em vigor do plano, entrando em consideração na determinação do montante da indemnização por expropriação deste. Isto, porque na sequência das medidas preventivas pode acontecer uma de duas coisas. Primeiro, com a entrada em vigor do plano urbanístico que vem substituir as medidas preventivas, a Administração pode libertar o solo em causa de qualquer restrição, permitindo, de novo, a utilização anteriormente admitida para aquela área. Neste caso, as despesas efectuadas não serão inutilizadas, uma vez que o particular poderá utilizar o projecto em causa e aproveitar as despesas que já havia efectuado. No entanto, se com a entrada em vigor do plano urbanístico, este confirmar o impedimento estabelecido previamente pelas medidas preventivas (mudando, por exemplo, o uso do solo que aí era admitido), o projecto elaborado, bem como as restantes despesas, ficarão sem efeito, pelo que apenas nestes casos os danos resultantes da inutilização destes investimentos e despesas deverão ser indemnizados. Trata-se, no entanto, já de danos específicos dos planos e não das medidas preventivas, devendo ser indemnizadas como tal.<sup>43</sup>

#### **4. Relação entre as medidas preventivas expropriativas e as expropriações dos planos.**

Convém referir, neste momento, uma questão diferente daquela que tratamos até aqui.

Com efeito, na análise das hipóteses supra referidas isolamos as medidas preventivas de quaisquer outras medidas, por forma a verificar em que situações é que elas, por si só, provocam danos que se consideram especiais e anormais fundamentando, por isso, uma pretensão autónoma de indemnização. É, no entanto, necessário verificar se, no caso em que com a entrada em vigor do plano, se segue, a uma medida preventiva, uma expropriação do próprio plano, se deve falar numa pretensão autónoma de indemnização devida pelos danos provisórios provocados pelas medidas preventivas ou apenas numa única pretensão que englobe os danos provocados pelas medidas de salvaguarda do plano e das expropriações deste.

Mais uma vez, trata-se de uma questão suscitada no direito alemão onde a doutrina determinou qual o tipo de relação que existe entre uma indemnização devida por causa das limitações provisórias provocadas pela *Veränderungssperre* e a devida por causa das limitações definitivas de um plano ou de um acto de expropriação (*Verhältnis der Entschädigung für Veränderungssperre zur Entschädigung nachfolgende Dauerakte der Planung oder Enteignung*).<sup>44</sup>

A questão levanta alguma controvérsia no direito alemão, pelo que nos parece útil analisar como é que ela é aí tratada. Para isso, sigamos de perto as palavras de BREUER, segundo as quais a indemnização que é devida por causa dos danos patrimoniais provisórios resultantes de uma *Veränderungssperre* e a indemnização devida por causa dos prejuízos patrimoniais definitivos provocados pelas disposições dos planos ou actos de expropriação, cobrem tipos diferentes de intervenções com especificidades próprias. Se apreciarmos as intervenções provisórias e as duradouras que eventualmente lhe sigam, cada uma de per si, isto resultará em duas indemnizações sequentes e escaladas (*gestuften Entschädigung*). A indemnização em dinheiro por danos patrimoniais provocados pela *Veränderungssperre* segue-se uma indemnização por causa dos danos patrimoniais provocados pelas disposições dos planos.

Contrariamente entende o BGH, ao defender que, nestes casos haverá apenas lugar a uma única indemnização que é completada aquando da produção do dano definitivo. Entende o BGH que, com a entrada em vigor da *Veränderungssperre*, os impedimentos por ela provocados dão logo, nesse momento, lugar a uma pretensão de indemnização sujeita ao pagamento de juros por causa das perdas patrimoniais definitivas mais tarde completadas. O BGH designa esta situação por “pré-efeito” (*Vorwirkung*) de uma *Veränderungssperre* em relação a uma expropriação de sacrifício futura. Entende este Tribunal que o § 18, em especial a sua isenção de indemnização até ao prazo dos quatro anos, não é aplicável quando os lotes em causa são afectados posteriormente por um impedimento definitivo do plano ou uma expropriação em sentido clássico. De acordo com o entendimento do BGH designam-se estes casos, por *dauernden Bausperren* (Lemmel) ou *dauernden Bauverböten* (Bielenberg), para os distinguir das limitações provisórias aos usos dos solos não seguidas de expropriações do plano.

Segundo Breuer, à citada jurisprudência formulam-se, no entanto, fortes objecções. Com efeito, a *Veränderungssperre* determinada para a protecção de um plano urbanístico abrange normalmente uma diversidade de lotes mas apenas alguns, de entre eles, serão afectados pelas determinações definitivas dos planos. A jurisprudência do “efeito prévio” defendida pelo BGH acaba por conduzir, em regra, a um tratamento desigualitário dos particulares, já que coloca em posição de desvantagem os proprietários que, segundo o § 18 do BauGB, tenham de suportar sem indemnização uma *Veränderungssperre* até ao decurso do prazo dos quatro anos, na medida em que não se lhe segue nenhuma expropriação.



No dizer de Breuer, uma *Veränderungssperre* determinada nos termos do § 14 e ss. do BauGB está sujeita a indemnização exclusivamente nos termos do § 18 do mesmo código (ou seja, após o decurso de quatro anos), mesmo quando a ela se segue uma expropriação do plano ou expropriação acessória ao plano. À *Veränderungssperre* não pode ser dado outro efeito indemnizatório do que o que decorre do § 18 do BauGB. Trata-se, por isso, segundo este Autor, de duas indemnizações autónomas, a resultante dos danos provocados pela *interdição de alteração* e a resultante do próprio plano. Como deve a questão ser resolvida no ordenamento urbanístico português?<sup>45</sup>

Podemos começar por dizer que é possível encontrarmos no direito português situações de medidas preventivas seguidas de expropriações do plano que dão origem a uma única indemnização. É o que se passa naquelas situações em que a expropriação do plano resulta do facto de os terrenos particulares ficarem reservados para expropriação (terrenos destinados, pelo plano, para equipamentos colectivos).<sup>46</sup> As áreas abrangidas por estas reservas de expropriação ficam oneradas com um vínculo de inalterabilidade ou inedificabilidade que não devem prolongar-se por tempo indeterminado sem indemnização, sob pena de violação do art. 62º, nº 2, da CRP, já que os vínculos de duração indefinida constituem uma expropriação de carácter substancial.

Alves Correia entende que a imposição destes vínculos não deve prolongar-se para além de um prazo razoável o qual, no entender daquele Autor, deve coincidir com o prazo de vigência normal dos planos urbanísticos. Este é, nos termos do Decreto-Lei 69/90, de 10 anos.<sup>47</sup> Ora, o facto de terem sido adoptadas medidas preventivas antes de o plano urbanístico ter entrado em vigor, pode acarretar danos que devem ser contabilizados no montante da indemnização a ser paga ao proprietário cujo terreno tenha estado reservado para expropriação por tempo excessivo. É o que acontecerá quando, na elaboração do plano, a Administração pretende destinar determinada parcela para um equipamento colectivo, sujeitando tal área a medidas preventivas com o intuito de proibir a alteração do seu uso durante o período de elaboração do plano. Tais medidas poderão vigorar, porventura, por três anos (período máximo de admissão das medidas preventivas, o que, só por si, nunca poderia dar origem a uma expropriação deste tipo). Se após a entrada em vigor do plano a Administração não expropriar o terreno no prazo de sete anos, pensamos que o particular terá já o direito a requerer uma indemnização e, eventualmente, o direito de requerer que a Administração exproprie de imediato o imóvel, pondo assim termo à situação de incerteza em que se encontram os seus bens. Com efeito, numa situação destas, o proprietário ficou já impedido de utilizar o seu solo por um período de tempo suficientemente longo (dez anos) para que não lhe deva ser atribuída uma indemnização.

Nestes casos, para aqueles particulares que tenham sido afectados por medidas preventivas antes da entrada em vigor do plano urbanístico, o prazo máximo a partir do qual se entende que há já direito a indemnização deve ser determinado contabilizando-se também o período de tempo de impedimento que decorreu à luz das medidas preventivas. É o carácter acessório e instrumental daquelas medidas que, neste caso, determina a solução de contabilização conjunta dos danos decorrentes das medidas preventivas e dos planos urbanísticos. Não podemos esquecer, tendo em conta que muitas vezes as restrições provocadas pelas medidas preventivas serão confirmadas pelas disposições dos planos que as substituem, que tais restrições podem produzir danos excepcionais que o plano não importaria de imediato se não tivesse sido precedido por medidas preventivas. Devemos, pois, ter presente que nestas situações de expropriações dos planos torna-se necessário que se tenha em conta as restrições produzidas, durante um certo período de tempo, pelas disposições das medidas preventivas.

Estas situações devem, no entanto, ser consideradas como danos do plano, uma vez que a pretensão indemnizatória surge apenas já no domínio de vigência e devido à vigência do próprio plano urbanístico

e, para além do mais, porque, nesta hipótese, as medidas preventivas nunca dariam lugar, só por si, a uma pretensão autónoma de indemnização.

A situação que acabamos de analisar diz respeito aos casos de sucessão de medidas preventivas e medidas expropriativas do plano, em que as primeiras não produzem danos autónomos na esfera jurídica dos particulares mas apenas quando conjugadas com estas medidas expropriativas. As situações de medidas preventivas expropriativas a que aludimos antes determinam, pelo contrário, danos na esfera jurídica dos particulares, autónomos e independentes dos danos decorrentes das medidas expropriativas dos planos que lhes sucedem. Nestes casos estamos perante uma dupla pretensão de indemnização, uma decorrente dos danos provisórios provocados pelas disposições das medidas preventivas e a outra dos danos definitivos provocados pelas disposições dos planos urbanísticos. E isto será assim porque, como afirmámos antes, o cálculo de uma e outra indemnização é feito de uma forma substancialmente diferente. Num caso contabiliza-se o lucro médio do solo de que o proprietário se viu privado durante o período de vigência das medidas preventivas, enquanto no outro a indemnização deverá corresponder à diferença entre o valor que o solo tinha antes da medida de diminuição ou supressão da utilização admitida e o valor que passa a ter depois daquela ocorrência, entrando também neste cálculo, conforme já vimos, o valor das despesas que o particular tenha efectuado e que não possam, ou na medida em que não possam, ser aproveitadas por ele.

Há, no entanto, um aspecto que devemos ainda considerar.

É que, fundamentando, embora, estes danos provocados pelas medidas preventivas, uma pretensão autónoma de indemnização, a verdade é que o particular só terá efectivamente direito a ela quando as medidas preventivas deixarem de vigorar, o que, no caso que aqui estamos a analisar, é o mesmo que dizer, quando as disposições dos planos que lhes sucedem entrarem em vigor. E isto porque, sendo a indemnização dos danos provocados pelas medidas preventivas calculada com base no lucro médio do solo de que o proprietário se viu privado durante o período de vigência daquelas, o primeiro pressuposto para esse cálculo é o da determinação do período de tempo durante o qual o proprietário não pôde aproveitar o seu solo para as utilizações para ele admitidas (pelas normas vigentes ou por actos administrativos de autorização), o que só pode ser feito quando esse prazo tiver decorrido.

Assim, quando a uma medida preventiva se seguir um plano urbanístico, o momento a partir do qual o particular pode reclamar a sua indemnização devida pelas restrições daquela, é o da entrada em vigor deste instrumento urbanístico. Só que nesse momento é já possível saber se a medida do plano aplicável ao solo que havia sido afectado pela medida preventiva é expropriativa, dando, por isso, também lugar a indemnização. O que significa que o momento a partir do qual o particular passa a ter direito de reclamar a indemnização decorrente dos danos provocados pelas medidas preventivas coincide com o momento em que nasce a pretensão de indemnização decorrente das expropriações do plano. Podemos assim dizer que existindo, embora, duas pretensões indemnizatórias com fundamentos diferentes, a verdade é que as duas indemnizações poderão ser pedidas conjuntamente. Não significa isto, no entanto, que se trata apenas de uma indemnização, já que o montante a ser pago tem de ser determinado através de um duplo cálculo dos danos decorrentes das medidas preventivas e dos danos decorrentes das expropriações do plano.

##### ***5. A indemnização por adopção de medidas preventivas ilícitas.***

Ao lado das situações aqui analisadas de indemnização de medidas preventivas lícitas, pode também considerar-se como fundamento para atribuição de uma indemnização aos particulares a sua ilicitude. Há, no entanto, que chamar a atenção para o facto de que a ilicitude das medidas preventivas não

coincide com a sua invalidade, já que é possível perspectivarmos causas de invalidade que não dão origem à responsabilidade da Administração. Isto significa que uma medida preventiva ilegal, só pelo facto de o ser, não se transforma automaticamente numa medida ilícita geradora de responsabilidade. Nem sempre a doutrina associou as categorias de ilegalidade e de responsabilidade, pois considera-se que um acto ilegal susceptível de anulação poderá não originar qualquer mecanismo indemnizatório. Apesar da definição de ilicitude descrita no art. 6º do Decreto-Lei 48.051, parece que não devemos fazer equivaler ilegalidade e ilicitude nem reconduzir esta à antijuridicidade.<sup>48</sup>

Assim, não basta a violação objectiva de normas, princípios jurídicos ou regras de ordem técnica para haver actos jurídicos geradores de responsabilidade. Para estarmos perante uma responsabilidade da Administração fundamentada na ilicitude tem de haver uma *“específica referência da ordem jurídica objectiva aos direitos subjectivos e posições juridicamente protegidas do particular.”*<sup>49</sup>

Apenas quando o vício em causa afecte os direitos subjectivos e os interesses legalmente protegidos dos particulares é que se estará perante o problema da responsabilidade da Administração por actos ilícitos.<sup>50</sup>

Nos termos do art. 7º do Decreto-Lei 48.051, o pedido de indemnização com fundamento na ilicitude da actividade administrativa não depende da interposição do recurso contencioso, mas o particular poderá ver diminuído ou eliminado o seu direito, por concorrência de culpas, na medida em que o dano seja imputável a negligência processual do particular.<sup>51</sup>

### **Conclusões.**

De forma a sistematizar o que analisámos no presente artigo, podemos concluir que são as seguintes as situações em que no nosso ordenamento jurídico as medidas preventivas dão lugar a indemnização aos particulares afectados: (1) medidas preventivas ilícitas - a indemnização será atribuída com fundamento na responsabilidade da Administração por actos ilícitos; (2) medidas preventivas que, sendo lícitas, provoquem danos “especiais” e “anormais”, ou seja, de tal forma graves, que devam ser consideradas dentro da categoria das expropriações de sacrifício - neste caso, o fundamento para a atribuição da indemnização é o da responsabilidade da Administração por actos lícitos. Tal verificar-se-á quando as medidas preventivas forem aplicadas: (2.1.) a actos ou actividades que já haviam sido autorizados ou para os quais existia já informação prévia favorável quando esta tenha efeitos constitutivos de direitos (designadamente no domínio das obras particulares e dos loteamentos urbanos); (2.2.) a actos ou actividades ainda não licenciados mas em relação aos quais, *sendo possíveis à luz do ordenamento vigente* antes da entrada em vigor das medidas preventivas, o particular tenha demonstrado uma *concreta intenção de os utilizar*. Esta intenção do particular deve ser comprovada com base, designadamente, em investimentos legítimos que ele tenha efectuado; (2.3.) quando provoquem danos idênticos, embora provisórios, aos das expropriações dos planos, designadamente, quando impeçam provisoriamente uma utilização lícita dos solos atribuída há menos de dez anos por um plano urbanístico, embora ainda não autorizada nem exercida; e quando impeçam provisoriamente o exercício do *jus aedificandi* em áreas edificáveis ou dotadas de vocação edificatória.



(Fernanda Paula Oliveira)

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra



<sup>1</sup> O presente artigo foi elaborado a partir de um dos capítulos da Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas apresentada pela Autora na Faculdade de Direito de Coimbra, intitulada: *As Medidas Preventivas dos Planos Municipais de Ordenamento do Território. Alguns aspectos do seu regime jurídico*.

O artigo agora apresentado incidirá apenas sobre a problemática da indemnização das medidas preventivas de salvaguarda dos planos de imputação municipal (plano director municipal, plano de urbanização e plano de pormenor).

<sup>2</sup> Tradicionalmente, estas medidas eram consideradas como um exemplo típico da figura das *restrições de utilidade pública*, embora tivessem carácter meramente temporário. Marcello Caetano integrava-as nas restrições por utilidade pública adoptadas no interesse do urbanismo e da habitação. Cfr. Caetano, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª edição, Coimbra, Almedina, 1990, Vol. II, p. 1063-1064.

<sup>3</sup> Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 1989, p. 314. Sobre o fundamento, sentido e natureza da função social da propriedade, cfr. p. 317-320; Gallego Anabitarte, Alfredo, "Regimen Urbanístico de la Propiedad del Suelo. Valoraciones. Expropiaciones y Venta Forzosa", in *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 134, 1993, p. 736-739; Lopes Muñiz, "Derecho de Propiedad y Proyecto de Ley de Reforma de La Ley del Suelo", in *Derecho Urbanístico e Local* (ob. col.), 1992, p. 65 ss; "V Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo - La Vinculación de la Propiedad Privada por Planes y Actos Administrativos", in *Revista de Estudios de la Vida Local*, 185, 1975, p. 279 ss.

<sup>4</sup> Cfr. art. 14, nº 2, da Constituição alemã; art. 33º, nº 2, da Constituição espanhola e art. 42º da Constituição italiana.

<sup>5</sup> Apesar da concepção liberal do direito de propriedade, já Robespierre se referia a ele como "*um direito limitado, como todos os outros, pela obrigação de respeitar os direitos dos nossos iguais. Ele não pode prejudicar nem a segurança nem a liberdade nem a existência nem a propriedade dos seus semelhantes*". Vide Fernandez, Maria Elizabeth Moreira, *Ressarcibilidade dos Vínculos Ambientais que Restringem o Uso dos Solos - o caso particular da Reserva Agrícola Nacional*, Relatório do Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, 1992/93.

A ideia de restrições ao direito de propriedade dos solos era também já conhecida dos Romanos, que as impunham não apenas por razões de vizinhança, mas também por motivos de interesse público.

Alves Correia refere igualmente a existência da ideia de função social do direito de propriedade privada no pensamento cristão medieval, com particular destaque para a "*Summa Theológica*" de S. Tomás de Aquino. Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico*, cit., p. 316.

Sobre os conceitos de propriedade ilimitada, limitada e condicionada como etapas sucessivas de desenvolvimento do regime da propriedade, vide Proença, J. J. Gonçalves, "Regime Jurídico do Planeamento Territorial Português", *Separata da Lusitana, Revista de Ciência e Cultura*, Série Arquitectura, nº 1, 1992, p. 13-14.

O direito de propriedade não é, pois, um direito absoluto mas antes um direito que comporta restrições ou limitações, desde que necessárias, para a salvaguarda de outros direitos ou interesses com dignidade constitucional.

Esses limites ou restrições designam-se por limites imanescentes, na expressão de Gomes Canotilho e Vital Moreira, decorrentes implicitamente de outras normas e princípios constitucionais como, por exemplo, os denominados "direitos sociais" e, de entre estes, a defesa do património cultural, do ambiente, etc. Cfr. Andrade, J. C. Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, Almedina, 1987, p. 213 ss; Canotilho, J. J. Gomes/ Moreira, Vital, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, 1991, p. 133 ss, e *Constituição da República Portuguesa*, Anotada, 3ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1993, p. 332.

<sup>6</sup> Cfr. Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico*, cit., p. 315-316.

Para Gomes Canotilho e Vital Moreira, "*...a ausência de uma explícita reserva de lei restritiva (resultado da função social da propriedade) não impede porém (...) que a lei possa determinar restrições, mais ou menos profundas, no direito de propriedade*". Cfr. Canotilho, J. J. Gomes/ Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa*, cit., p. 332.

<sup>7</sup> Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. IV, Coimbra, Coimbra Editora, 1988, p. 436-437. Cfr. também Dominique Moreno, onde se afirma que "*on a progressivement assisté a une "socialisation" du droit de propriété, les charges imposées à celle-ci dans l'intérêt général étant devenues de plus en plus contraignantes, le droit de propriété était moisi "absolu", les propriétaires perdaient leur stabilité juridique séculaire*". Cfr. Moreno, Dominique, *Le Juge Judiciaire et le Droit de L'Urbanisme*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1991, p. 2.

<sup>8</sup> Mesmo para os Autores que defendem o direito de construir como parte integrante do direito de propriedade dos solos, se reconhece que há situações em que muitos são os limites que condicionam o seu uso, a ponto de a lei poder estabelecer restrições maiores ou menores sem, no entanto, estarem sujeitas a indemnização.

Como refere Gomes Canotilho “*limites particularmente intensos são os que ocorrem no domínio do urbanismo e do ordenamento do território a ponto de se questionar se o direito de propriedade inclui o direito de construir - jus aedificandi - ou se este radica antes no acto administrativo autorizativo (licença de construção)*”. Cfr. Canotilho, J. J. Gomes/ Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa*, cit., p. 333.

<sup>9</sup> Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico*, cit., p. 491.

<sup>10</sup> Este alargamento do conceito de expropriação que retira à “transferência” o monopólio da sua caracterização, para passar a abranger também todas as reduções substanciais dos poderes de disposição e de gozo do titular que desvirtuem a sua fisionomia económica, vem no seguimento de um processo que havia começado antes, quando o conceito de expropriação se tornou extensivo a todos os direitos de carácter patrimonial, reais ou não (alargamento que se ficou a dever ao do próprio conceito de propriedade).

É este conceito alargado de expropriação que vigora actualmente.

Peter Badura chama a atenção para o carácter expropriativo das intervenções administrativas que lesam um direito patrimonial de um modo tangível, se com isso se provoca, no direito, um sacrifício especial não exigível, no sentido da igualdade de onus (encargos). Cfr. Badura, Peter, “Fondamenti e Sistema della Responsabilità dello Stato e del Rissarcimento Pubblico nella Republica Federale di Germania”, tradução de Giuseppe Sanviti e Ute Spanrad, in RTDP, Ano XXXVIII, 1988, p. 405. Sobre o conceito de expropriação e sua evolução, cfr. Correia, Fernando Alves, *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, Coimbra (Separata do Vol. XXIII do suplemento do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra), 1982, p. 35 ss. e 77 ss., e *O Plano Urbanístico*, cit., p. 491-492.

Ao contrário dos alemães, Oliveira Ascensão considera que o alargamento do conceito de expropriação implica que nos afastemos muito dos dados portugueses. Segundo este Autor, os alemães partem do princípio de que a supressão da propriedade privada só pode verificar-se através da expropriação e de que só esta garante a indemnização. A expropriação passa assim a abranger todas as agressões que substancialmente tenham o mesmo efeito lesivo da propriedade que a expropriação clássica, com a sua típica e formal extinção de direitos privados.

Oliveira Ascensão entende, de acordo com os nossos dados constitucionais, que podem existir intervenções de outra natureza sobre a propriedade. Sendo, embora, a expropriação o modo normal de intervenção, isso não há-de significar que se considere toda a agressão ao direito de propriedade como expropriação. Tratando-se de intervenções lícitas mas geradoras de iniquidade de distribuição de sacrifícios, o fundamento da sua indemnização há-de encontrar-se na própria garantia da propriedade privada e não na sua identificação ou equiparação à expropriação.

Sendo assim, este Autor considera as intervenções legais que sacrificam o proprietário, como uma categoria normal, dentro da nossa ordem jurídica, diversa da expropriação, o que é o mesmo que recusar o alargamento do conceito de expropriação que referimos. Cfr. Ascensão, Oliveira, “O Urbanismo e o Direito de Propriedade”, in *Direito do Urbanismo*, coord. D. Freitas do Amaral, Lisboa, INA, 1989, p. 325-328. No mesmo sentido vide, Costa, António Pereira da, *Serviços Administrativos (Outras Restrições de Utilidade Pública)*, Elcla Editora, 1992, p. 25, e Medeiros, Rui, *Ensaio Sobre a Responsabilidade do Estado por Actos Legislativos*, Coimbra, Almedina 1992, p. 74 e 302.

Também no ordenamento jurídico italiano se aderiu ao conceito alargado de expropriação ao defender-se que basta uma redução substancial dos poderes de disposição e de gozo do titular que desvirtue a sua fisionomia económica, para que o particular possa exigir uma indemnização. Numa sentença da Corte Costituzionale italiana (6/1966) foi afirmado que a previsão constitucional de indemnização não abrange apenas a expropriação em sentido clássico mas também aquelas situações em que o direito de propriedade ou outros direitos reais estão sujeitos a limitações capazes de anular ou comprimir, de forma excessiva, as faculdades de uso. A doutrina dominante italiana (Sandulli, D’angelo E Bartolomei) defende que a excessiva restrição das faculdades de fruição e uso dos solos pode determinar um esvaziamento substancial do conteúdo do direito, pelo que deve estar sujeito a indemnização.

O *Consiglio di Stato* italiano não aderiu à noção ampla de expropriação, ao afirmar que o art. 42º da Constituição italiana apenas se referia à expropriação clássica, mas a *Corte Costituzionale* veio alargar amplamente o âmbito do art. 42º, 2 e 3, ao considerar substancialmente expropriativas as limitações ou imposições que conduzem a um esvaziamento intenso do conteúdo dos direitos, mesmo que a titularidade dos bens permaneça intacta, ou seja, quando haja uma compressão em excesso do direito de propriedade face à função social que ele desempenha.

Cfr. Budetta, Arturo, “Proprietà Urbana ed Interventi Autoritativi: Profili Costituzionale”, *Rassegna Diritto Pubblico*, 1969, p. 176-183.



<sup>11</sup> Quanto a algumas das teorias mais representativas (baseadas em critérios formais ou em critérios materiais), que têm sido avançadas para separar a expropriação, que acarreta um dever de indemnização, da delimitação do conteúdo do direito de propriedade, que não reclama qualquer ressarcimento, vide Correia, Fernando Alves, *As Garantias...*, cit., p. 80 ss.; *O Plano Urbanístico*, cit., p. 494 ss.; Canotilho, J. J. Gomes, *O Problema da Responsabilidade do Estado por Actos Lícitos*, Coimbra, Almedina, 1974, p. 271-281.

<sup>12</sup> Nos termos da vinculação situacional dos solos, as restrições impostas à ocupação e utilização destes, quer para fins urbanos e industriais, quer para a implantação de infra-estruturas ou equipamentos, serão condicionadas pela natureza, topografia e fertilidade dos solos.

A especial situação em que os terrenos se encontram ou as suas características determinam ou condicionam o uso e ocupação dos mesmos, rotulando como ilícitas todas as actividades ou comportamentos que se não coadunem com a natureza intrínseca dos mesmos.

Sobre a noção de vinculação situacional, cfr. Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico*, cit., p. 323 ss.

<sup>13</sup> Na Alemanha, o Baugesetzbuch (BauGB), Parte II, inclui a interdição ou proibição de toda a alteração da situação urbanística (*Veränderungssperre*) entre as medidas para a salvaguarda dos planos urbanísticos (§14 do BauGB).

A *Veränderungssperre* ou *interdição de alteração* é de aplicação geral, pelo que, não tendo a Administração adoptado esta medida, apesar de estarem verificados os seus pressupostos ou, tendo esta sido adoptada mas não tendo ainda entrado em vigor, a Administração está legitimada a adiar a apreciação dos pedidos de autorização que entretanto forem formulados (*Zurückstellung von Baugesuchen-§15 do BauGB*) que, deste modo, funciona também como medida cautelar e de garantia do plano urbanístico.

Sobre o enquadramento da *Veränderungssperre* e do *Zurückstellung von Baugesuchen* no quadro da função social do direito de propriedade, vide Krautzberger, in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch (Erläuter), 3ª edição, 1991, München, Beck, p. 248, rdn. 2.

<sup>14</sup> Breuer, Rüdiger, in Schmalz/ Schrödter, Wolfgang/ Köhler/ Schrödter, Hans/ Stang, *Baugesetzbuch (BauGB - Massnahmengesetz)*, München, Vahlen, 1992, p. 330 ss. A *Veränderungssperre* e o *Zurückstellung von Baugesuchen* não determinam limitações ou supressões definitivas ao uso dos solos mas apenas inibem, por tempo determinado, tais usos, até à conclusão do plano que visam garantir.

<sup>15</sup> Em Espanha, com a mesma finalidade cautelar das nossas medidas preventivas, existe a *suspensão de outorga de licenças* de edificação, demolição e parcelamento de terrenos, que consiste na paralisação temporária da actividade autorizante. A *suspensão da outorga de licenças* pode ser ordenada para o estudo da formação ou revisão dos planos, sendo, neste caso, facultativa. A aprovação inicial do plano (acto que determina o início, em sentido estrito, do procedimento de planeamento) implicará, por sua vez, a *suspensão da outorga de licenças* de uma forma automática - art. 102 da Lei dos Solos Espanhola.

<sup>16</sup> Amaral, Diogo Freitas, "Opções Políticas e Ideológicas Subjacentes à Legislação Urbanística", in *Direito do Urbanismo*, coord. D. Freitas do Amaral, Lisboa, INA, 1989, p. 102.

<sup>17</sup> Em sentido contrário a estes ordenamentos jurídicos vai o ordenamento italiano. Com efeito, em Itália chegou a discutir-se a questão da legitimidade constitucional das misure di salvaguardia extraordinárias por estarem em contraste com o art. 42º e ss da Constituição, no pressuposto de que se trata de uma decisão que subtrai, temporariamente e sem indemnização, a disponibilidade e o gozo dos imóveis considerados edificáveis com base no ordenamento vigente e para o qual tenha já sido atribuída concessão de construção.

O *Consiglio di Stato* veio, no entanto, defender que tal não acontece. As *misure di salvaguardia* são destinadas a operar em hipóteses determinadas, num âmbito temporal circunscrito que deve ser razoável, tendo em conta a complexidade do iter procedimental da aprovação do plano (Cons. Stato, Sez. IV, 4 Julho, 1972, nº 262; Rass. Avv Stato, 1972, I, 1107; *Foro Amministrativo*, 1972, I, 2, 885).

Considera-se não estarmos perante uma medida expropriativa do direito de propriedade mas perante a imposição de um vínculo de carácter geral posto para satisfazer exigências de interesse público, que a constituição admite por considerar razoavelmente justificada (Cons, Stato, Sez. IV, 2 de Novembro, 1973, nº 1089; *Foro Amministrativo*, 1973, I, 2, 1022).

<sup>18</sup> Díaz Delgado admite ainda outras possibilidades de indemnização decorrentes, por exemplo, do maior custo de execução da obra pela sua dilação no tempo. Cfr. Díaz Delgado, José, "Impugnación de la Suspensión de Licencias e Indemnización de los Daños Causados por la Suspensión", in *Derecho Urbanístico Local* (ob. col.), Editorial Civitas, Madrid, 1992, p. 139-141.

<sup>19</sup> No que diz respeito ao primeiro requisito, González Pérez defende que a norma que determina a inexistência de indemnização para aqueles particulares que solicitem licença de edificação após a entrada em vigor da medida da *suspensão da outorga de licenças* pode revelar-se injusta.

Com efeito, a elaboração dos projectos verifica-se com alguma anterioridade em relação ao momento do requerimento da licença. Assim, o particular pode já ter suportado alguns custos (por vezes avultados), devido à elaboração dos projectos. No entanto, se no momento em que apresenta o requerimento para o licenciamento, já tiver entrado em vigor a *suspensão da outorga de licenças*, o particular não terá direito a qualquer indemnização. Acontece, porém, que ele sofreu prejuízos no seu património que deveriam ser indemnizados.

Defende, assim, este Autor que o momento fundamental para determinar o direito à indemnização deveria ser o do encargo com os profissionais em cada caso competentes para a elaboração do projecto, o que, em sua opinião, se poderia verificar facilmente, sem possibilidade de fraudes, pela documentação que consta na respectiva ordem profissional. Cfr. González Pérez, Jesús, *Comentários a la Ley del Suelo (texto refundido de 1992)*, 6ª edição, Editorial Civitas, Madrid, 1993, p. 719-720.

Quanto ao segundo requisito, torna-se necessário que antes da *suspensão da outorga de licenças* não tenha havido proposta de resolução que qualifique a licença solicitada como manifestamente contrária ao ordenamento urbanístico (art. 121,3 RPlan).

Convém esclarecer o que deve entender-se por licença "*manifestamente contrária ao ordenamento urbanístico*". Díaz Delgado entende que, estando a indemnização dependente deste requisito, não deve esta condição decorrer da simples *opinião de um funcionário*. O particular afectado poderá, pois, impugnar judicialmente a negação de indemnização, por entender que a licença requerida não era "*manifestamente contrária ao normativo urbanístico*".

Coisa diferente da contradição do projecto ao ordenamento urbanístico é a situação em que este tenha alguns defeitos. Estes defeitos só terão de ser considerados quando façam decair o direito a construir.

Cfr. Díaz Delgado, José, "Impugnación de la Suspensión de Licencias...", cit., p. 136.

<sup>20</sup> Nada impede que a indemnização seja solicitada antes da aprovação definitiva do plano. Em todo o caso, nesta hipótese, a sua apreciação ficará suspensa até que, uma vez aprovado o plano definitivamente, se demonstre a incompatibilidade do projecto com as suas novas determinações.

Uma sentença do Tribunal Supremo, de 27 de Abril de 1989, parece admitir a existência de indemnização ante uma incompatibilidade parcial do projecto, quando se torne necessário realizar um projecto diferente acomodado às novas exigências legais.

No entanto, se o particular retirar o pedido de licenciamento antes da entrada em vigor definitiva do plano, perde o direito à indemnização aqui prevista, salvo a devolução das taxas satisfeitas.

Díaz Delgado, José, "Impugnación de la Suspensión de Licencias...", cit., p. 136 *in fine*.

<sup>21</sup> González Pérez, Jesús, ob. cit., p. 721 e ss. Esta sentença é também citada em Díaz Delgado, José, "Impugnación de la Suspensión de Licencias...", cit., p. 134.

<sup>22</sup> A limitação temporal do *adiamento de apreciação dos projectos* é, nos termos do § 15 do BauGB, de 12 meses. No que diz respeito ao período temporal de vigência da *interdição de alteração* rege o § 17 do BauGB, nos termos do qual esta deixa de vigorar após o decurso de dois anos. Admite-se, no entanto, (§ 17.1.3.) a sua prorrogação em mais um ano e ainda, desde que circunstâncias específicas o exijam, uma nova prorrogação em mais um ano (§ 17.2. do BauGB).

É possível a utilização conjugada destes dois mecanismos, ou seja, é possível que a interdição de alteração tenha sido precedida por um *adiamento da apreciação do projecto*, o que é fundamental para a determinação do decurso dos quatro anos, que é o prazo a partir do qual o particular passa a ter direito de indemnização pelas restrições impostas ao uso do seu solo.

<sup>23</sup> Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico*, cit., p. 330, em nota.

<sup>24</sup> Cfr. Breuer, Rüdiger, in Schmalz/Schrödter, Wolfgang/Köhler/Schrödter, Hans/Stang, ob. cit., p. 332 ss.



<sup>25</sup> Neste campo estaremos perante aquelas medidas que a doutrina alemã designa por intervenções idênticas à expropriação (*enteignungsgleiche Eingriffe*).

Com efeito, na Alemanha o conceito de expropriação sofreu um alargamento muito acentuado já que passou também a abranger as intervenções ilícitas nas esferas jurídicas dos particulares.

Segundo a jurisprudência alemã do *Bundesgerichtshof* (BGH), um procedimento que se enquadra na vinculação social da propriedade, enquanto lícito, pode fundamentar uma pretensão de indemnização se for ilícito.

Entre nós, não é correcto chamar o conceito de expropriação para justificar esta pretensão de indemnização por dois motivos: primeiro, porque ilicitude é uma nota incompatível com a natureza da expropriação (expropriação é um acto lícito); segundo, porque é conhecida no nosso direito a figura da responsabilidade da administração por actos ilícitos o que permite justificar perfeitamente esta pretensão de indemnização sem ser necessário fazer apelo a um conceito de intervenção idêntica a expropriação.

Sobre este aspecto cfr. Correia, Fernando Alves, *As Garantias...*, cit., p. 41, nota 75.

<sup>26</sup> De acordo com o Autor referido, a técnica de utilização de um standard globalizante que seja possível de respeitar em geral é também utilizada noutros ramos do direito, não se considerando aí que lese o princípio da igualdade. É o que acontece no domínio da fixação dos limites subjectivos ao exercício de profissões, onde são admitidos limites de idade máximos. O legislador pode globalizar ao supor que a diminuição da capacidade de trabalho é condicionada pela idade, segundo o valor da experiência geral, sem considerar as condições específicas de cada um.

Cfr. Breuer, Rüdiger, in Schmalz/Schrödter, Wolfgang/Köhler/Schrödter, Hans/Stang, ob. cit., p. 346-347, rdn. 36.

<sup>27</sup> Fernandez, Maria Elizabeth Moreira, ob. cit., p. 34.

<sup>28</sup> O art. 9º do Decreto-Lei 48.051, determina o princípio da responsabilidade da Administração por actos lícitos, que obriga o Estado e demais pessoas colectivas públicas a indemnizar os particulares a quem, no interesse geral, mediante actos administrativos legais ou actos materiais lícitos, tenham sido impostos encargos ou causados prejuízos especiais ou anormais. Isto significa que, se em nome da vinculação social os bens tiverem de sofrer determinadas restrições, tais sacrifícios não podem ser desmedidos em relação ao benefício que a sociedade deles retira, ou seja, deve satisfazer-se o interesse geral sem sacrifícios desmedidos para o lesado, o que implica o pagamento de uma justa indemnização pelo prejuízo efectivo e imediato das restrições impostas, quando atinjam uma certa gravidade. Designa-se este critério como o critério da gravidade excepcional.

<sup>29</sup> Canotilho, J.J. Gomes, *O Problema da Responsabilidade do Estado...*, cit., p. 283.

<sup>30</sup> Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico...*, cit., p. 497.

<sup>31</sup> O princípio da igualdade perante os encargos públicos significa que estes encargos, quer se traduzam em impostos ou outras formas de sujeição destinadas a satisfazer o interesse público, bem como todas as limitações aos direitos individuais na perspectiva do interesse geral, devem ser repartidos de modo igual pelos cidadãos, devendo ser indemnizados aqueles que suportem um sacrifício especial em benefício da comunidade. Cfr. Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico...*, cit., p. 460-461.

O princípio da igualdade perante os encargos públicos é considerado também como o fundamento jurídico da responsabilidade do Estado por actos lícitos. Cfr. Caetano, Marcello, ob. cit., Vol. II, p. 1238-1241; Canotilho, J.J. Gomes, *O Problema da Responsabilidade do Estado...*, cit., p. 135-137.

Para Marcello Caetano o dano especial e anormal há-de traduzir-se num sacrifício imposto a uma certa pessoa, sacrifício esse que não possa considerar-se um risco normalmente suportado por todos em virtude da vida em colectividade. Caetano, Marcello, ob. cit., Vol. II, p. 1241.

<sup>32</sup> Cfr. Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico...*, cit., p. 463 ss.

<sup>33</sup> Correia, Fernando Alves, *As Garantias...*, cit., p. 86.

Entre nós, outros critérios têm sido avançados para distinguir vinculação social e sacrifício indemnizável.

Com efeito, Oliveira Ascensão considera que o critério da “intervenção individual” é insuficiente. Segundo este Autor, se é certo que uma restrição específica cria desigualdades e, portanto, faz surgir logo, potencialmente, uma indemnização, não

é menos certo que também as restrições genéricas que atingem gravemente o direito de propriedade não podem dispensar o pagamento de uma indemnização face à tutela constitucional daquele direito.

Para Oliveira Ascensão, não podem deixar de obrigar a uma indemnização todas as intervenções, sejam individuais ou genéricas, que *excluem a normal utilização dos bens*. Cfr. Ascensão, Oliveira, “Urbanismo e Direito de Propriedade”, cit., p. 326. Serão, pois, indemnizáveis, os vínculos urbanísticos que impõem sacrifícios especiais que modificam o destino dos solos ou neutralizam a sua normal utilização.

Para Fausto Quadros estaremos perante medidas expropriativas quando elas se traduzam em sacrifícios especiais a um direito, ou seja, desde que toquem no seu conteúdo essencial (*Wesensgehalt*), porque diminuam a substância ou a essência desse direito ou das faculdades que o integram, designadamente, das faculdades de fruir, usufruir e dispor do imóvel. Cfr. Quadros, Fausto, “Princípios Fundamentais de Direito Constitucional e de Direito Administrativo em matéria de Direito do Urbanismo”, in *Direito do Urbanismo*, coord. D. Freitas do Amaral, Lisboa, INA, 1989, p. 286.

Para além dos critérios já referidos, outros têm sido utilizados. Assim, os prejuízos ou encargos indemnizáveis serão aqueles que *excedam a carga comum da vida social* (García de Enterría, Eduardo/Ramón-Fernández, Tomás, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1991, p. 340), e que não sejam impostos à generalidade das pessoas mas a certas e determinadas pessoas ou grupos de pessoas em razão da sua posição particular. É o requisito da individualização do dano de que falam García de Enterría e Ramón Fernández. É, pois, necessário que o sacrifício imposto não seja desmedido em relação ao benefício que a sociedade retira dele. Subjaz aqui a ideia de que o excesso de sacrifício do particular em relação ao interesse público deve ser indemnizado.

O Conselho de Estado espanhol, citado por estes Autores, considerou que a maior intensidade de sacrifício postula claramente o reconhecimento ao administrado do direito de obter uma indemnização compensatória do dano sofrido que, pela sua gravidade excepcional, não pode ser considerado como uma carga geral de acatamento obrigatório. Cfr. Costa, António Pereira da, ob. cit., p. 60.

Sobre esta matéria, cfr. ainda Sousa, João Paulo Miranda, “Os Planos de Urbanização no Vigente Ordenamento Jurídico Português”, in *Direito do Urbanismo*, coord. D. Freitas do Amaral, Lisboa, INA, 1989, p. 361-368.

<sup>34</sup> Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico...*, cit., p. 520.

<sup>35</sup> O princípio da garantia do existente ou da manutenção (*Bestandsschutz*), ligado ao princípio da protecção da confiança (*Vertrauensschutz*) significa que se devem respeitar as situações adquiridas antes da decisão das medidas preventivas. Segundo este princípio, uma utilização lícita dos solos, cuja legalidade originária não tenha sofrido contestação, não pode ser eliminada sem indemnização, mesmo que esteja em contradição com as novas disposições urbanísticas existentes (quer se trate de disposições de um plano urbanístico ou de medidas preventivas).

<sup>36</sup> Sobre as situações de expropriação do plano no ordenamento jurídico alemão bem como no nosso direito, cfr. Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico...*, cit., p. 506-528.

Sobre algumas situações de expropriação do plano no direito espanhol, vide Porras, Eloísa Carbonell, “La Alteración del Planeamiento Urbanístico y el Derecho a Indemnización de los Propietarios Afectados”, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 245, 1990, p. 37 ss.

<sup>37</sup> Dizemos eventualmente, porque o plano que se segue tanto pode concretizar o impedimento do uso privativo que havia sido determinado pelas medidas preventivas, como pode libertar o solo dessa imposição voltando a admitir o uso privativo anteriormente permitido para aquela área, porque, por exemplo, se considera que afinal ela não deve sofrer alterações no seu regime urbanístico. Sobre as situações em que a uma medida preventiva se segue uma expropriação do plano, cfr. infra.

<sup>38</sup> Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico...*, cit., p. 521. Face à actual regulamentação legal, o prazo normal de vigência de um plano é de 10 anos. Esse prazo, dentro do qual as restrições das medidas preventivas podem dar direito a indemnização, é, no nosso entender, demasiado longo, não se conciliando com os princípios da flexibilidade dos planos urbanísticos e da sua adaptação à realidade urbanística. Para que se conciliem estes princípios com a protecção da confiança dos particulares, deve o legislador fixar um prazo mais curto, desde que razoável (cinco, sete anos), findo o qual já não haverá direito a indemnização.

<sup>39</sup> Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico...*, cit., p. 509.

<sup>40</sup> Breuer, Rüdiger, in Schmalz/ Schrödter, Wolfgang/ Köhler/ Schrödter, Hans/ Stang, ob. cit., p. 363, rdn. 74. Esta regulamentação resulta do facto de o § 18 fazer uma remissão, para o direito dos danos do plano (*Planungsschadensrecht*). Idem, p. 362, rdn. 73.

<sup>41</sup> Quanto às situações em que as medidas preventivas impeçam, para a garantia de um plano em revisão, possibilidades de uso dos solos que já tenham sido utilizadas, bem como, para garantia de um primeiro plano, utilizações já efectuadas, elas devem ser inseridas nas hipóteses supra referidas abrangidas pela protecção de direitos adquiridos e protecção do existente que serão, nestes casos, o fundamento para a atribuição de uma indemnização.

<sup>42</sup> Breuer, Rüdiger, in Schmaltz/ Schrödter, Wolfgang/ Köhler/ Schrödter, Hans/ Stang, ob. cit., p. 361-364.

<sup>43</sup> Tudo o que dissermos quanto aos danos provocados pelas medidas preventivas vale também para os danos provocados por elas, naquelas situações em que estas impeçam provisoriamente o "jus aedificandi" em áreas edificáveis ou dotadas de vocação edificatória.

Mais uma vez estas medidas poderão provocar danos idênticos, embora provisórios, àqueles que são provocados pelos planos, pelo que devem ser indemnizados na proporção do impedimento provocado.

Sobre esta situação de expropriação do plano e o que deve entender-se por áreas edificáveis ou dotadas de vocação edificatória, vide Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico*, cit., p. 523-528. Também Gomes Canotilho defende que não se deverá tolerar a recusa de indemnização aos proprietários de uma zona urbana em ritmo incessante de construção, aos quais, por necessidade de espaços verdes, foi imposta a proibição absoluta do *jus aedificandi*. Canotilho, J.J. Gomes, *O Problema da Responsabilidade do Estado...*, cit., p. 300. No mesmo sentido Medeiros, Rui, ob. cit., p. 329.

<sup>44</sup> Breuer, Rüdiger, in, Schmaltz/ Schrödter, Wolfgang/ Köhler/ Schrödter, Hans/ Stang, ob. cit., p. 364 (rdn. 79) ss.

<sup>45</sup> É necessário ter presente que as objecções apontadas à jurisprudência do BGH resultam do facto de, no direito alemão, normalmente a *Veränderungssperre* só dar lugar a indemnização após o decurso do prazo de quatro anos, o que não se verifica no direito português.

<sup>46</sup> Cfr. Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico*, cit., p. 521-523.

<sup>47</sup> Parece-nos, uma vez mais, ser este prazo demasiado longo para que o particular tenha de suportar, sem qualquer indemnização, uma expropriação a prazo incerto.

A posição de Alves Correia traduz, no entanto, uma maior razoabilidade já que à luz da legislação então vigente era de cinco anos o período normal de vigência dos planos gerais e parciais de urbanização.

Na resolução desta questão Alves Correia socorria-se da aplicação análogica do art. 106º do Decreto-Lei 2.110, de 19 de Agosto de 1961 (Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais), de acordo com o qual, se o vínculo de inedificabilidade se prolongar por mais de três anos, o proprietário dos terrenos afectados tem o direito a uma indemnização pelos prejuízos directa e imediatamente resultantes de eles terem sido reservados e continuarem reservados para expropriação. Cfr. Correia, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico*, cit., p. 521-523.

<sup>48</sup> Nos termos do Decreto-Lei 48.051, a ilicitude traduz-se na ofensa de direitos ou de disposições legais destinadas a proteger os interesses dos particulares (arts. 2º e 3º), e na violação de normas legais e regulamentares ou princípios gerais aplicáveis, bem como de regras de ordem técnica e de prudência comum que devam ser tidas em consideração (art. 6º). Sobre a questão da relação entre ilegalidade, antijuridicidade e ilicitude cfr. Canotilho, J.J. Gomes, "Comentário ao Acórdão do STA de 12 de Dezembro de 1889", in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 125, nº 3816, p. 74-85.

<sup>49</sup> Idem, p. 84. Segundo este Autor, "*a violação de normas ou princípios procedimentais não dará origem à responsabilidade por actos ilícitos se os preceitos procedimentais violados não tiverem uma qualquer referência à posição jurídico-material do interessado.*" Continua ainda este Autor, afirmando que "*mesmo a violação de normas de direito material não postula obrigatoriamente o desencadeamento dos esquemas da responsabilidade extracontratual se não existir uma "conexão de ilicitude"(...) entre a norma e princípio violado e a posição jurídica protegida do particular.*"

<sup>50</sup> Considera-se estarmos perante um direito subjectivo naquelas hipóteses em que existe um interesse próprio, autónomo e individualizado, que é intencional e directamente protegido pela norma, havendo para ele uma tutela jurídica plena (poder de exigir ou "garantia substancial").

Fala-se de interesse legítimo quando há um interesse particular que, embora diferenciado (individualizável), é de segunda linha ou dependente em relação ao interesse público, sendo protegido pela norma apenas de uma forma indirecta ou reflexa. Neste caso a tutela do interesse é limitada à garantia da legalidade da actuação administrativa.

Destas hipóteses distingue-se a dos interesses simples, onde existe um interesse de facto, ocasional ou indeferenciado, e não protegido por nenhuma norma jurídica, em relação ao qual se verifica uma ausência de tutela jurisdicional, havendo lugar, quanto muito, a uma tutela política e administrativa. Cfr. Andrade, J. C. Vieira de, *Direito Administrativo e Fiscal (Lições ao 3º ano do Curso de Direito de 1993-94)*, Coimbra, 1994, p. 44-45.

Segundo este Autor, a doutrina tradicional, com esta diferenciação cortante relativamente àquilo que se designa por posições de vantagem ou favoráveis dos particulares face à Administração, enfrenta actualmente algumas dificuldades. Tais dificuldades resultam de três ordens de considerações. Em primeiro lugar, do facto de se dever, actualmente, considerar outros direitos subjectivos dos particulares que antes não eram considerados (direitos transitivos, intransitivos e potestativos). Em segundo lugar, a existência, actualmente, de um conjunto de posições substantivas que se devem considerar como direitos subjectivos (e não como interesses legítimos), apesar de não terem uma tutela plena em face da Administração ou de não serem imediatamente accionáveis, por o seu conteúdo depender de densificação ou de concretização administrativa (direitos condicionados: enfraquecidos ou comprimidos; e direitos “prima facie”). Por último, novos problemas se põem na delimitação da fronteira entre interesse legítimo e interesse simples ou de facto.

Em face das dificuldades referidas, Vieira de Andrade defende que a fronteira a estabelecer com nitidez deve ser a que delimita “posições jurídicas substantivas” (“direitos ou interesses legalmente protegidos” ou “direitos em sentido amplo”) e “interesses simples ou de facto”.

*“As posições jurídicas substantivas implicam sempre uma intenção normativa de protecção de um bem jurídico de determinado particular, seja em primeira linha (estamos, então, perante direitos subjectivos), seja em segunda linha (é o caso dos interesses legalmente protegidos), intenção que há-de resultar da interpretação da norma de direito substantivo que regula a relação jurídica e intenção que deve presumir-se quando interesses particulares sejam necessariamente favorecidos por uma norma de direito objectivo.*

*Os interesses simples ou de facto representam vantagens genéricas para os administrados, ou então específicas de pessoas determinadas mas que, do ponto de vista da norma reguladora, são vantagens ocasionais ou puramente reflexas relativamente ao interesse público...”*. Idem, p. 44-49.

<sup>51</sup> Ibidem, p. 92. Em sentido contrário, porém, Caetano, Marcello, ob. cit., Vol. II, p. 1223-1238. Sobre a responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado por comportamentos administrativos lícitos ou ilícitos, no direito brasileiro, vide Mello, Celso Antônio Bandeira, *Elementos de Direito Administrativo*, 3ª edição revista e ampliada, S. Paulo, Malheiros Editores, 1992, p. 320-361.

*CEDÖUA*

# JURISPRUDÊNCIA



## ***Incumprimento das Directivas Ambientais Comunitárias*** ***- A propósito do Acórdão de 7 de Abril de 1992 do Tribunal de Justiça da Comunidade***

### ***I. Acórdão de 7 de Abril de 1992 - Comissão contra República Helénica***

No processo C-45/91, **Comissão das Comunidades Europeias**, representada por Marie Condou Durande, membro do seu serviço jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Roberto Hayder, representante do serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg, demandante, contra

República Helénica, representada inicialmente por Evi Skandalou, advogada no foro de Atenas, membro do Serviço das Comunidades Europeias do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e seguidamente por Vassileios Kontolaimos, consultor Jurídico adjunto do Estado, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo, na sede da Embaixada da Grécia, 117, Val Sainte-Croix, demandada,

que tem por objecto o pedido de que seja declarado, em aplicação do artigo 169 do Tratado CEE, que, ao não ter tomado as medidas necessárias para garantir que os resíduos sólidos, bem como os resíduos tóxicos e perigosos, sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde das pessoas e sem prejudicar o ambiente, tal como estas medidas foram determinadas pela Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129), nomeadamente nos seus artigos 4º e 6º, e pela Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos (JO L 84, p. 43; EE 15 F2 p. 98), em especial nos seus artigos 5º e 12º, a República Helénica não cumpriu as funções que lhe incumbem por força das disposições do Tratado CEE, O TRIBUNAL DE JUSTIÇA, composto por: O. Due, presidente, R. Joliet, F. Grévisse e P. J. G. Kapteyn, presidente de secção, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Dies de Velasco e M. Zuleeg, juízes, advogado geral: F. G. Jacobs, secretário: H. A. Ruhl, administrador principal visto o relatório para a audiência, ouvidas as alegações das partes na audiência de 29 de Janeiro de 1992, ouvidas as conclusões do advogado geral na audiência de 26 de Fevereiro de 1992, profere o presente

#### Acórdão

Através de petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 28 de Janeiro de 1991, a Comissão das Comunidades Europeias, em aplicação do artigo 169º do Tratado CEE, propôs uma acção destinada a obter a declaração de que a República Helénica faltou ao cumprimento de determinadas obrigações que para si decorrem da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39, a seguir «directiva relativa aos resíduos»), e, mais especialmente, dos seus artigos 4º e 6º, e da Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos (JO L 84, p. 43, a seguir «directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos»), e, designadamente, dos seus artigos 5º e 12º.

Nas citadas directivas, o Conselho prescreve a harmonização das legislações nacionais no que toca à eliminação de certos resíduos. Tal como resulta dos seus considerandos, estas directivas têm designadamente em vista garantir a protecção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos



prejudiciais derivados da recolha, transporte, tratamento, armazenagem e depósito destes resíduos. Com vista a garantir a realização destes objectivos, as directivas impõem aos Estados-membros a adopção de determinadas disposições.

Devem, desde logo, tomar as necessárias medidas para garantir que os resíduos entre outros os resíduos tóxicos e perigosos, sejam eliminados sem colocar em perigo a saúde humana e sem causar prejuízo ao ambiente, designadamente originar riscos para a água, o ar ou o solo, a fauna e a flora, sem causar incómodos por ruído ou cheiros e danos aos locais e paisagens. Esta obrigação está enunciada no artigo 4º da directiva relativa aos resíduos e no artigo 5º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos. O artigo 5º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos acrescenta que os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para proibir o abandono, descarga, depósito e transporte não controlados de resíduos tóxicos e perigosos.

Os Estados-membros devem em seguida designar as autoridades competentes encarregadas de organizar as operações de eliminação dos resíduos ou dos resíduos tóxicos e perigosos. Esta obrigação está prescrita no artigo 5º da directiva relativa aos resíduos e no artigo 6º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos.

Estas autoridades estabelecerão planos ou programas para eliminação dos resíduos contemplando, nomeadamente, os tipos e quantidades de resíduos a eliminar, os métodos de eliminação e os locais de depósito apropriados. Estas obrigações decorrem do artigo 6º da directiva relativa aos resíduos e do artigo 12º, n.º 1, da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos.

Por último, o artigo 7º da directiva relativa aos resíduos determina que os Estados-membros devem assumir as disposições necessárias para que qualquer detentor de resíduos se responsabilize pela respectiva eliminação.

Por força do artigo 13º da directiva relativa aos resíduos e do artigo 21º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos, a aplicação de ambas as directivas devia estar garantida no prazo de vinte e quatro meses a contar da sua notificação. Em conformidade com o artigo 145º do acto de adesão, entraram em vigor na Grécia em 1 de Janeiro de 1981.

Tendo tido conhecimento de determinados problemas levantados pela eliminação de resíduos na zona de Chania, em Creta (Grécia), a Comissão, em carta de 27 de Janeiro de 1988, tendo especialmente em vista a directiva relativa aos resíduos, convidou o Governo helénico a apresentar explicações sobre esta situação. Solicitou sobretudo informações quanto à existência de uma descarga pública na embocadura do rio Kouroupitos.

O Governo helénico respondeu em 15 de Março de 1988 alegando que iria pôr termo ao funcionamento de tal descarga e criar novos locais para depósito. Realçou, contudo, que até ao acabamento dos trabalhos de infra-estrutura necessários nos novos locais os resíduos na zona de Chania iam continuar a ser lançados na zona de descarga do Kouroupitos até ao mês de Agosto de 1988.

Considerando esta resposta insatisfatória a Comissão dirigiu à República Helénica uma carta de notificação de incumprimento de 26 de Abril de 1989. Considerou aí que, violando os artigos 4º da directiva relativa aos resíduos e 5º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos, a Grécia não tinha tomado qualquer medida para que os resíduos em causa fossem eliminados sem colocar em perigo a saúde humana e sem prejuízo para o ambiente. Além disso, salientava que este Estado-membro não tinha ainda elaborado nem o plano para eliminação prescrito no artigo 6º da directiva relativa aos resíduos nem o programa previsto no artigo 12º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos. Acrescentava que não tinha sido tomada qualquer das medidas relativas à eliminação

impostas pelo artigo 7º da directiva relativa aos resíduos. A Comissão concluiu que a Grécia não cumprira as obrigações que lhe incumbiam por força dos artigos 4º, 5º, 6º, 7º e 13º da directiva relativa aos resíduos e dos artigos 5º, 6º, 12º e 21º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos.

As autoridades helénicas responderam em 4 de Agosto de 1989 dando conta da oposição da população de Chania ao projecto para criação de novos locais de enterramento de resíduos. Também as autoridades de Chania encaravam a criação a médio prazo de locais para enterramento dos resíduos em localidades mais pequenas e, a longo prazo, a incineração e a reciclagem dos lixos.

A Comissão emitiu um parecer motivado com data de 5 de Março de 1990. Aí considerou, face à resposta de 4 de Agosto de 1989, que as autoridades helénicas não respeitaram as suas obrigações contratuais dado que se encontravam ainda na fase de preparação das medidas necessárias para dar cumprimento às directivas em questão na região em causa. As autoridades helénicas não responderam ao parecer fundamentado.

A Comissão decidiu, por isso, propor a presente acção.

Para mais ampla exposição da matéria de facto, tramitação, fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação do Tribunal.

### ***Quanto à inadmissibilidade da queixa relativa à violação da directiva sobre os resíduos tóxicos e perigosos***

Na audiência, o Governo helénico salientou que a carta da Comissão de 27 de Janeiro de 1988 fazia qualquer referência à directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos e que, por isso, a acção era inadmissível no que toca ao incumprimento desta directiva.

Deve desde logo recordar-se que o artigo 42º, nº 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça só permite a dedução de novos fundamentos no decurso da instancia desde que se baseiem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado no decurso da fase escrita do processo. Não é esse o caso da carta de 27 de Janeiro de 1988.

Em qualquer caso, não tem fundamento o argumento do Governo helénico. Com efeito, a carta de 27 de Janeiro de 1988 apenas convidava o Governo helénico a pronunciar-se sobre os elementos constantes duma denúncia apresentada por particulares. Esta carta em nada constitui uma carta de notificação na acepção do artigo 169º, primeiro parágrafo, do Tratado CEE. A carta de notificação de incumprimento, de 26 de Abril de 1989, refere-se à violação tanto da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos como da directiva relativa aos resíduos.

### ***Quanto à questão de fundo***

A Comissão considera que não foi tomada qualquer medida pelas autoridades helénicas para que os resíduos da região de Chania sejam eliminados sem colocar em perigo a saúde humana e sem prejuízo para o ambiente. Acrescenta que as autoridades competentes não tomaram qualquer medida com vista à implementação de um verdadeiro plano calendarizado que conduza à boa gestão dos resíduos na região. As mesmas críticas são retomadas no tocante aos resíduos tóxicos e perigosos da região, relativamente aos quais as autoridades helénicas também não tomaram medidas apropriadas nem previram qualquer programa para sua eliminação.

A República Helénica respondeu que vários projectos foram elaborados para gestão e reciclagem dos

resíduos da região de Chania entre 1989 e 1991. Contudo a concretização do programa projectado foi suspensa devido à oposição da população local.

Este argumento não pode ser acolhido. Desde logo, convém salientar que, nos termos do artigo 145º do acto de adesão, as citadas directivas deviam ser aplicadas na Grécia, o mais tardar até 1 de Janeiro de 1981. Além disso, resulta de jurisprudência constante que, para justificar o desrespeito pelas obrigações e prazos que constam nas normas de direito comunitário, não pode um Estado-membro invocar situações internas, como as dificuldades de aplicação surgidas na fase de execução de um acto comunitário.

Deverá, por isso, declarar-se que, por não ter tomado as medidas necessárias para garantir que na região de Chania os resíduos e os resíduos tóxicos e perigosos sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde das pessoas e sem prejudicar o ambiente, e por não estabelecer para essa região planos ou programas para eliminação dos resíduos e dos resíduos tóxicos e perigosos, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4º e 6º da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, e dos artigos 5º e 12º da Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos.

### ***Quanto às despesas***

Por força do artigo 69º, nº 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a República Helénica sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) Por não ter tomado as medidas necessárias para garantir que na região de Chania os resíduos e os resíduos tóxicos e perigosos sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde das pessoas e sem prejudicar o ambiente, e por não estabelecer para essa região planos ou programas para a eliminação dos resíduos e dos resíduos tóxicos e perigosos, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4º e 6º da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, e dos artigos 5º e 12º da Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos.

2) A República Helénica é condenada nas despesas.

## ***II. Comentário***

Neste processo foram colocadas ao Tribunal de Justiça algumas questões relativas ao incumprimento, pela República Helénica, das duas principais directivas relativas aos resíduos. A directiva quadro de 1975 sobre resíduos<sup>2</sup> e a directiva de 1978 sobre resíduos perigosos<sup>3</sup>.

A factualidade subjacente foi a ausência de planos para a eliminação dos resíduos e a co-deposição de resíduos (urbanos, industriais, hospitalares, militares) em local inadequado tanto para resíduos inertes como, por maioria de razão, para resíduos perigosos.

O acórdão proferido demonstra bem a natureza objectiva da acção por violação do Tratado: conclui que não basta transpôr; é preciso cumprir; que não basta confessar é preciso corrigir; e que é irrelevante a falta de culpa.

Este acórdão reveste-se de especial interesse por várias razões: a originalidade dos fundamentos da instauração da acção pela Comissão, a peculiaridade dos meios de prova admitidos pelo Tribunal, a

irrelevância da defesa apresentada pelo Estado-membro na sua contestação e, por fim, a oportunidade relativamente à situação que, no domínio da gestão dos resíduos, actualmente se vive em Portugal.

### **1. Fundamentação: cumpridor, mas pouco**

Pela originalidade dos fundamentos da instauração da acção, relativamente a outros processos de infracção ao direito comunitário dos resíduos, este acórdão de 1992 merece algum destaque.

O processo inicia-se precisamente com o reconhecimento pela Comissão de que **a República Helénica cumpriu o dever de transpor, para a ordem jurídica interna, as duas directivas sobre resíduos**. Com um atraso médio de cinco anos relativamente ao prazo de transposição foram, efectivamente, notificados à Comissão três diplomas: uma lei de 1986 e dois decretos ministeriais de 1985 e 1986.

Apesar deste facto, a Comissão não deixou de exercer a sua missão de guardião do Tratado, instaurando a competente acção por incumprimento do direito comunitário contra a República Helénica, com dois fundamentos:

1. A incompletude da transposição, maxime dos artigos 7<sup>o</sup> da DR e 12<sup>o</sup> da DRTP que obrigam à elaboração de planos de gestão dos resíduos;
2. O desrespeito pelas disposições transpostas, especialmente os artigos 4<sup>o</sup> da DR e 5<sup>o</sup> da DRTP, que estabelecem obrigações de bem gerir os resíduos, de forma a não causar danos à saúde humana ou ao ambiente.

A maioria dos casos julgados pelo Tribunal de Justiça no âmbito do direito comunitário dos resíduos decorreram da aplicação das normas sobre transferências de resíduos entre Estados-membros e para terceiros Estados<sup>8</sup> e não das directivas quadro sobre gestão de resíduos, as quais se referem a situações puramente internas. Nos poucos casos em que se suscitou, perante o Tribunal, a questão do incumprimento da DR e da DRTP, a violação do direito comunitário decorreu ou da ausência de transposição ou de uma transposição incorrecta<sup>9</sup>. Estas infracções ao direito comunitário do ambiente são relativamente fáceis de provar perante o Tribunal, uma vez que estando o Estado obrigado a transpor as directivas, designadamente pela elaboração de planos de gestão de resíduos, e a notificar a Comissão da transposição, se e enquanto não o fizer, incorre em falta.

Já não é tão fácil provar o incumprimento decorrente de uma acção material, consubstanciando eventualmente um crime ecológico, praticada no território de um Estado-membro, mas foi mesmo essa acusação que a Comissão consagrou no seu parecer fundamentado e foi exactamente com base nela que o Tribunal declarou verificado o incumprimento do direito comunitário pela República Helénica.

### **2. Provas: eu confesso, tu presumes, ele condena...**

Outro aspecto interessante deste processo foi a destreza e a simplicidade aparente com que o Tribunal considerou provada a situação de facto subjacente à queixa de deposição abusiva de resíduos apresentada à Comissão.

Com efeito, o Tribunal decidiu dar início à fase oral do processo sem instrução e concluiu-o sem necessidade de mais meios probatórios. A decisão de prescindir de debate instrutório demonstra bem a relevância atribuída aos dois meios de prova já existentes nesta fase inicial da lide: a confissão numa fase pré contenciosa (em 15 de Março de 1988, praticamente três anos antes da instauração da acção) e o silêncio da República Helénica, durante doze meses, omitindo o dever de resposta ao parecer fundamentado da Comissão.

Para melhor compreensão do raciocínio do Tribunal, estas são as principais etapas do processo, desde a fase pré contenciosa até à decisão final:

<b>Prazo para transposição da Directiva: 1/1/81</b> (+/- 7 anos depois...)				
	<i>Particular</i>	<i>República Helénica</i>	<i>Comissão</i>	<i>Tribunal</i>
22/9/87	<i>queixa</i>			
			<i>+/- 4 meses</i>	
27/1/88			<i>pedido de explicações - I</i>	
		<i>+/- 2 meses</i>		
15/3/88		<i>confissão<sup>10</sup></i>		
			<i>+/- 12 meses</i>	
26/4/89			<i>pedido de explicações - II</i>	
		<i>+/- 4 meses</i>		
4/8/89		<i>justificação</i>		
			<i>+/- 7 meses</i>	
5/3/90			<i>parecer fundamentado</i>	
		<i>(silêncio)</i>		
			<i>+/- 12 meses</i>	
28/1/91			<i>instauração da acção</i>	
		<i>justificação</i>		
				<i>+/- 12 meses</i>
7/2/92				<i>presunção de que a violação perdura</i>
				<i>declaração da violação</i>



### **2.1. Factos em que se fundou a presunção**

No processo C-33/90, relativo às mesmas disposições de direito comunitário dos resíduos, a Itália contestou o dever de responder às questões da Comissão, alegando que ele não decorria das disposições às quais a informação respeitava. Efectivamente, as directivas sobre os resíduos não consagram qualquer dever especial de informação, mas o Tribunal não subscreveu a argumentação da Itália, afirmando que o dever de resposta à “nota de culpa da Comissão se funda no dever geral de colaboração consagrado no artigo 5 do TCE”.

No presente caso, a República Helénica respondeu a dois pedidos de explicações da Comissão (e da resposta a um deles decorreu a confissão da prática de actos de deposição abusiva de resíduos) mas já não respondeu, três anos mais tarde, ao parecer fundamentado, não tendo notificado à Comissão quaisquer medidas de cumprimento.

O silêncio da República Helénica deu aso a que a Comissão, a quem incumbe velar pelo cumprimento do Tratado, instaurasse a competente acção por incumprimento.

Contudo, neste caso, para além desta consequência processual, o silêncio teve também consequências substanciais, retiradas pela Comissão e acolhidas pelo Tribunal: servir, em 1991, como meio de prova da existência, pelo menos desde 1988 ou mesmo desde 1986, de um local de descarga pública de resíduos inertes e perigosos na foz do rio Kroupitos.

Note-se que o silêncio foi assumido pela Comissão não apenas como um indício de não conformidade do ordenamento jurídico nacional com os fins da directiva, mas como uma verdadeira prova do desrespeito pelo fim da directiva: *“a falta de comunicação pelas autoridades helénicas das medidas adoptadas em conformidade com os artigos 5º e 12º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos para garantir que tais resíduos sejam eliminados sem colocar em perigo a saúde humana e sem causar prejuízo ao ambiente leva a Comissão à conclusão de que os mencionados resíduos tóxicos da região são incontroladamente lançados sem distinção nem tratamento apropriado na corrente do Kroupitos.”*

O Tribunal ratificou este raciocínio dando como provada, por presunção, a subsistência até 1991 do dano ecológico que motivou a queixa à Comissão. Baseou a presunção nos seguintes factos:

- a) o dano ecológico no rio Kroupitos, provado por confissão em 1988;
- b) a omissão do dever de responder ao parecer fundamentado.

A confissão do dano ecológico foi fundamental, pois não basta o silêncio do Estado para provar o incumprimento do direito comunitário. Desde logo, a ausência de resposta poderia ter decorrido da exiguidade do prazo dado pela Comissão<sup>12</sup>.

Admitir o contrário seria aceitar que o ónus da impugnação especificada pudesse funcionar antes da instauração de uma acção, dando como provados factos fora do âmbito de um processo judicial.

### **2.2. Juízos de probabilidade subjacentes**

As presunções pressupõem juízos de probabilidade fundados nas regras da experiência, que neste caso foram:

- a) *se o Estado não cumpriu em sete anos não é provável que tenha cumprido em dois;*
- b) *se o Estado não notificou e se não respondeu, não é provável que tenha cumprido.*

Porém, subjacente às presunções referidas há ainda uma verificação de carácter mais geral: a de que *os Estados-membros não cumprem, com frequência, o direito comunitário.* Transpondo para o

direito do ambiente a terminologia usada por Alvarez-Cedrón<sup>13</sup> no domínio fiscal, falaríamos de uma “presunção de Estado-membro violador”<sup>14</sup> subjacente à decisão do Tribunal de Justiça.

Só em conjunto, os dois factos apontados e as duas presunções são suficientes para fundar a convicção dos juízes acerca da probabilidade dos factos, o que nos leva a questionar o que teria acontecido e qual teria sido o percurso do Tribunal se não tivesse havido confissão.

1. ou o Tribunal não declarava o incumprimento do direito comunitário por falta de provas,
2. ou o Tribunal não podia ter prescindido de debate instrutório e solicitava a produção de novas provas para formar a convicção sobre a veracidade dos factos.

### 2.3. *Ratio da presunção*

Por outro lado, considerando que as presunções são provas indirectas que só criam convicções e não certezas esta não podia deixar de ser uma presunção *iuris tantum* podendo, naturalmente, ter sido ilidida, ou seja, com a presunção operou-se uma inversão do ónus da prova. No direito do ambiente é o princípio da precaução que opera esta inversão. Porém, aquilo que questionamos é precisamente a necessidade e a utilidade da inversão do ónus da prova.

Terá havido, por parte do Tribunal, receio de não ser possível carrear para o processo as provas necessárias à atestação da veracidade dos factos alegados e conseqüentemente que uma violação óbvia do direito do ambiente ficasse impune por falta de provas? Com efeito, a desejável proximidade do Tribunal relativamente ao local da ocorrência dos factos, que determina a atribuição de competência territorial ao Tribunal mais próximo do *locus delicti*, não se verifica neste caso, mas considerando o princípio instrutório que preside ao funcionamento do Tribunal não nos parece ter sido esta a razão determinante<sup>15</sup>.

Teriam sido preocupações de celeridade na protecção do ambiente? Mas a situação arrastava-se já, pelo menos, desde 1986 e não seria a poupança de uns meses, passados cinco anos, que evitaria a produção de muito maiores danos. No conflito de interesses entre celeridade processual e realização da justiça, o valor da protecção do ambiente não fazia, neste caso concreto, pender a balança de tal modo para o lado da celeridade que justificasse a dispensa de recolha de mais provas.

Teria sido a mesma, a reacção do Tribunal, se em vez de declarar duas violações tivesse declarado só uma? A violação do direito comunitário por falta de elaboração de planos, dissemo-lo desde o início, é fácil de provar e por isso o acórdão sempre daria, pelo menos parcialmente, razão à Comissão.

### 2.4. *Juízo crítico sobre a admissibilidade da prova*

Mas porquê presumir que o Estado-membro é culpado, e não o contrário? Será o o valor da protecção do ambiente superior à soberania dos Estados?

Parece-nos que neste processo o Tribunal levou longe demais o princípio da protecção ambiental efectiva: esteve bem quando não se conformou com a comunicação formal de transposição para considerar como cumprido o dever de transposição da directiva, começou a vacilar quando se bastou com uma queixa seguida de uma confissão pré judicial como meio de prova dos factos e, finalmente, exagerou quando criou a presunção de que o silêncio de um Estado-membro seria admitir, tacitamente, a manutenção até à data, da situação de infracção confessada anteriormente. Pensamos também que não se justificava ter prescindido de instrução quando era perfeitamente possível a produção de provas efectivas dentro de um prazo razoável. Teria sido vantajoso para a pacificação social, se o

Tribunal de Justiça tivesse fundamentado cabalmente todos os passos que o conduziram à conclusão final, declarando o incumprimento do direito comunitário pela República Helénica.

Referindo-se novamente às presunções legais em matéria fiscal, Alvarez-Cedrón fala ainda de um “efeito psíquico desanimador com nefastos resultados a longo prazo”<sup>16</sup>. Na realidade, a protecção do ambiente não justificava esta presunção e, pelo contrário, operar-se-ia um maior efeito de precaução e prevenção se o Tribunal de Justiça limitasse os seus juízos às situações devidamente comprovadas após um debate instrutório decisivo.

### **3. Contestação: mais vale uma lixeira na mão do que dois aterros a voar?**

Curioso neste processo é também o facto de o Tribunal não ter atribuído qualquer relevo à justificação apresentada pela demandada na contestação. Em sua defesa, a República Helénica alegou a sua irresponsabilidade uma vez que todos os passos para resolução do problema não passaram de “tentativas”<sup>17</sup> devido à oposição da população. Sem mais explicações, pede ao Tribunal que negue provimento à acção e que condene a Comissão em despesas.

Os argumentos apresentados foram liminarmente rejeitados pelo Tribunal: “nos termos do artigo 145º do Tratado de Adesão as citadas directivas deviam ser aplicadas na Grécia, o mais tardar até 1 de Janeiro de 1981”. Isto é, as diligências desenvolvidas entre 1989 e 1991 deviam ter ocorrido dez anos antes, por um período máximo de dois anos, entre 1979 e 1981, tanto mais que a República Helénica não deu quaisquer indícios de vir a corrigir rapidamente a situação...

Tribunal prossegue afirmando que “Além disso, resulta de jurisprudência constante que, para justificar o desrespeito pelas obrigações e prazos que constam das normas de direito comunitário, não pode um Estado-membro invocar situações internas, como dificuldades de aplicação surgidas na fase de execução de um acto comunitário.”

Precisamente por poderem ocorrer dificuldades internamente, na transposição ou na execução é que ao negociar a adesão à Comunidade Económica Europeia foi dado à República Helénica um prazo para adaptação ao *aquis communautaire* e para transposição das directivas vigentes. Excepções a esta regra e adiamentos de prazos só poderiam ocorrer se tivessem sido previstas e devidamente autorizadas.

Esta posição do Tribunal não surpreende. É já jurisprudência firmada deste Tribunal a irrelevância das justificações do incumprimento dos Estados decorrentes de situações internas<sup>18</sup>, o que reforça a ideia de um contencioso objectivo, que prescinde da culpa.

### **4. Acórdão e apreciação final: 302 condenações para Portugal?**

Tendo em atenção o exposto relativamente à fundamentação, às provas e à contestação, não é de estranhar o veredicto do Tribunal, declarando que a República Helénica não cumpriu as suas obrigações comunitárias.

Este acórdão revela-se especialmente interessante para Portugal (que transpôs a directiva quadro sobre os resíduos<sup>19</sup> e a directiva sobre resíduos perigosos<sup>20</sup>, embora não tenha ainda transposto a nova directiva de 1991 sobre resíduos perigosos), na medida em que tendo passado, no nosso país, onze anos desde a entrada em vigor da directiva e nove desde o fim do prazo para transposição, existem em Portugal, como é do conhecimento geral, *trezentas e duas* situações idênticas àquela cuja existência foi reconhecida e facilmente provada na República Helénica.



Algumas das situações são tão graves como as censuradas pelo acórdão do Tribunal de Justiça e a sua existência não é nem podia ser negada pelos poderes públicos, uma vez que tem sido objecto de publicidade através dos meios de comunicação social.

Por outro lado, só muito recentemente foi notificada à Comissão a transposição do artigo 6º da DR que obriga à elaboração de planos pelo documento de trabalho denominado Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos<sup>21</sup> (PERSU), colocado à discussão pública desde Junho de 1996. Não nos parece difícil imaginar que se vier a existir, em breve, um julgamento no Tribunal de Justiça, relativo a qualquer destas situações, o Tribunal poderá, tal como fez no presente caso, prescindir de debate instrutório. A existir esse julgamento, o Tribunal poderá mesmo prescindir da presunção, uma vez que a mediática confissão do Estado Português se refere ao momento actual.

Ora, se tivermos em consideração que o Tribunal sistematicamente vem rejeitando como justificações a oposição dos cidadãos, é então aconselhável que o Estado Português adopte urgentemente todas as medidas possíveis consideradas adequadas para evitar a conflitualidade e as acções judiciais contra decisões ligadas à gestão dos resíduos, apostando definitivamente na formação, na informação e, sobretudo, na participação.

*Maria Alexandra Aragão*

*Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*

<sup>1</sup> Processo C-45/91 Comissão contra República Helénica

<sup>2</sup> Directiva 75/442 de 15 de Julho de 1975, ainda vigente e que abreviadamente passaremos a designar por DR.

<sup>3</sup> Directiva 78/319 de 20 de Março, que abreviadamente passaremos a designar por DRTP. Foi revogada pela Directiva 91/689 (JO L 377 de 31 de Dezembro de 1991, p. 20).

<sup>4</sup> "1. Para realizar os objectivos referidos nos artigos 3º, 4º e 5º, ou as autoridades competentes mencionadas no artigo 6º devem estabelecer, logo que possível, um ou mais planos de gestão de resíduos. Esses planos incidirão nomeadamente sobre

- o tipo, a quantidade e a origem dos resíduos a aproveitar ou a eliminar,
  - normas técnicas gerais,
  - disposições especiais relativas a resíduos específicos, locais ou instalações apropriadas para a eliminação.
- Esses planos podem abranger, por exemplo:
- as pessoas singulares ou colectivas habilitadas a proceder à gestão dos resíduos,
  - as estimativas dos custos das operações de aproveitamento e eliminação,
  - as medidas susceptíveis de incentivar a racionalização da recolha, da triagem e do tratamento dos resíduos.

2. Se necessário os Estados-membros colaborarão com os outros Estados-membros interessados e com a Comissão na elaboração desses planos e comunica-los-ão à Comissão.

3. Os Estados-membros tomarão as disposições necessárias para impedir a circulação de resíduos não conformes com os planos de gestão dos mesmos. Comunicarão essas medidas à Comissão e aos outros Estados-membros".

<sup>5</sup> "1. As autoridades competentes estabelecerão e manterão em dia programas para a eliminação dos resíduos tóxicos e perigosos. Esses programas contemplarão, nomeadamente:

- tipos e quantidades de resíduos a eliminar,
- os métodos de eliminação,

- os centros de tratamento especializados, se necessário,
- os locais de depósito apropriados.

As autoridades competentes dos Estados-membros podem incluir outros aspectos específicos, nomeadamente uma estimativa dos custos das operações de eliminação.

2. As autoridades competentes publicarão os programas mencionados no nº 1. Os Estados-membros comunicarão esses programas à Comissão.

3. A Comissão organizará regularmente com os Estados-membros um confronto desses programas para assegurar uma suficiente harmonização na aplicação da presente directiva”.

<sup>6</sup> “Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para garantir que os resíduos sejam aproveitados ou eliminados sem por em perigo a saúde humana e sem utilizar processos ou métodos susceptíveis de agredir o ambiente e, nomeadamente:

- sem criar riscos para a água, o ar, o solo, a fauna ou a flora,
- sem causar perturbações sonoras ou por cheiros,
- sem danificar os locais de interesse e a paisagem.

Os Estados membros tomarão as medidas necessárias para proibir o abandono, a descarga e a eliminação de resíduos”.

<sup>7</sup> “Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para garantir que os resíduos tóxicos e perigosos sejam eliminados sem por em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente e, nomeadamente:

- sem criar riscos para a água, ar ou solo, nem para a fauna e a flora,
- sem causar incómodos por ruído ou cheiros,
- sem causar danos aos locais e às paisagens.

Os Estados-membros tomarão, nomeadamente, as medidas necessárias para proibir o abandono, a descarga o depósito e o transporte não controlados de resíduos tóxicos e perigosos, assim como a sua cedência a instalações, estabelecimentos ou empresas que não sejam os referidos no artigo 9º”.

<sup>8</sup> Directiva 84/631, de 6 de Dezembro de 1984, e Regulamento 259/93.

<sup>9</sup> Vejam-se, por exemplo, o processo 239/85, Comissão contra Bélgica, com acórdão de 2/12/86; o processo C-33/90, Comissão contra República Italiana, com acórdão de 13/12/91; e, finalmente, o processo C-422/92, Comissão contra República Federal da Alemanha, com acórdão de 10/5/95, que redundaram todos em declarações de incumprimento do direito comunitário. No caso da Bélgica tratou-se simultaneamente de incompleta e de incorrecta transposição das directivas, no caso Italiano de total ausência de transposição de uma norma e no caso Alemão, uma decisão polémica do Tribunal, considerou incorrecta a transposição feita.

<sup>10</sup> A República Helénica comunicou nesta data à Comissão que tencionava fazer cessar a infracção cerca de cinco meses mais tarde.

<sup>11</sup> A Comissão deu à República Helénica um prazo de dois meses para cumprir.

<sup>12</sup> Não nos parece que tenha sido este o caso, mas a escassez do prazo foi já algumas vezes motivo para absolvição dos Estados-membros no Tribunal de Justiça.

<sup>13</sup> Salvador del Castillo Alvarez-Cedrón, em “Consideraciones sobre las presunciones jurídicas en materia impositiva”, Revista de Administracion Publica, nº62, Mayo-Agosto 1970, nas págs. 106-107 fala da “presunção do contribuinte-defraudador” e da “presunção do fisco-usurpador”.

<sup>14</sup> Esta presunção de culpabilidade, a existir, é o corolário de uma relação de desconfiança entre Estados-membros e Instituições comunitárias.

<sup>15</sup> O Tribunal poderia ter ordenado, por despacho, as medidas instrutórias que julgasse convenientes (art. 45, nº1). As diligências de instrução podem ser realizadas pelo próprio Tribunal ou por este atribuídas a outrém e compreendem: a comparência pessoal das partes, a prestação de informações, a apresentação de documentos, a prova testemunhal, a prova pericial e a inspecção (art. 45, nº2).

<sup>16</sup> *Idem*, pág. 159.

<sup>17</sup> As “tentativas” de resolução do problema foram: a elaboração de um projecto de criação de locais para enterramento de resíduos (projecto este não publicado, nem notificado à Comissão), que não foi executado por oposição da população; a elaboração de um projecto municipal para reciclar, incinerar e enterrar resíduos, sujeito a um estudo pelo Instituto Politécnico de Metsovion entre 1989 e 1990, mas que não foi executado por ter sido parcialmente rejeitado pelo mesmo Instituto; a elaboração de um segundo estudo a cargo do mesmo Instituto, concluído em 1991, mas que não foi novamente executado por oposição da população.

<sup>18</sup> Como aconteceu, por exemplo, no processo 39/72 com acórdão de 7/2/73, contra a Itália: “dificuldades de aplicação surgidas na fase da execução de um acto comunitário não permitem em caso algum a um Estado-membro dispensar-se unilateralmente de observância das suas obrigações” (Col. p. 101).

<sup>19</sup> Pelo Decreto-lei 448/85 de 25 de Novembro; pela Portaria 374/87 de 4 de Maio; pela Portaria 768/88 de 18 de Novembro e pela Resolução do Conselho de Ministros 2/93 de 29 de Outubro de 1992.

<sup>20</sup> Pelo Decreto-lei 448/85 de 25 de Novembro e pelo Decreto-lei 280-A/87 de 17 de Julho.

<sup>21</sup> Qual o valor deste acto é assunto de que não nos ocuparemos aqui.

*CEDÖUA*

# RECENSÕES



***Democracia e Ambiente: Em torno de formação da “Consciência ambiental”***  
***A pretexto da dissertação de Vierhaus, Peter-Hans, Umweltbewusstsein von oben. Zum Verfassungsgebot demokratischer Willensbildung, Berlin, Duncker & Humblot, 1994.***

### **1. “Consciência ambiental” a partir do povo ou das elites?**

A “consciência ambiental forma-se a partir de “baixo”, ou seja, a partir do povo, ou a partir de “cima”, isto é, das elites políticas?

A pergunta acabada de formular é-nos suscitada por uma recente dissertação académica dedicada á análise da *vontade política ambiental*. A resposta, como é óbvio, pode não ser a mesma para todos os países. Circunscrevendo-se ao caso alemão, o autor em referência defende a seguinte tese: a protecção do ambiente começou por ser um *programa político* de governo antes de se transformar em tema político no seio da sociedade civil. Mais ainda: a política de ambiente longe de pretender dar resposta a um movimento de opinião pública - dos grupos, dos partidos, das iniciativas dos cidadãos -, correspondeu a uma estratégia das elites políticas de formação burocrático-tecnocrática com responsabilidades governamentais. Eis aqui um primeiro repto para os investigadores portugueses e para um estudo interdisciplinar. *Como e quando* o ambiente se converteu entre nós num tópico político? Quem e por que meios deu o “tiro de partida” para uma verdadeira política de ambiente? *Em que medida* a política do ambiente em Portugal é um processo endogenamente autosustentado e em que medida ela é uma simples refração político-normativa da política comunitária do ambiente? A resposta a estas interrogações fica em aberto, mas espera-se e deseja-se que esta revista possa ser um dos “ecrans” visíveis da discussão.

### **2. O que se entende por “consciência ambiental”?**

Independentemente das investigações históricas e da consulta de materiais propiciadores de uma “história do ambiente” em Portugal, convirá recortar com um mínimo de rigor alguns dos conceitos básicos. Rigor e não diletantismo ecológico é hoje uma das discussões inelimináveis do saber académico. Ora, um dos conceitos básicos frequentemente agitado é o de consciência ambiental. Mais ou menos difusamente, a *consciência ambiental* aponta para a conjugação de quatro elementos; (i) o momento intelectual; (ii) o momento afectivo-existencial; (iii) o momento ético; (iiii) o momento voluntarista.

A “consciência” destes momentos da consciência ambiental é importante se quisermos ter uma compreensão razoável da própria formação da vontade política na área do ambiente. O momento intelectual aponta para o *saber*; o momento afectivo-existencial liga-se ao *viver*; o momento ético transporta-nos para o *valer*; o momento voluntarista exige o *agir*. *Saber, viver, dar valor e agir* eis os verbos de consciência ambiental. Na nossa área tentemos, pelo menos, *saber o ambiente*.

### **3. Primeiro tema do saber ambiental: o ambiente é mesmo uma tarefa do Estado?**

Reconhecida e desejavelmente, o ambiente é hoje uma tarefa indeclinável do governo. Uma coisa, porém, é dizer-se que o ambiente é um *problema do governo* e outra, muito diferente, é afirmar que

a formação da vontade político-ambiental obedece a princípios diametralmente diferentes dos da formação da *vontade política geral*. Eis-nos chegados ao mote de abertura. Se a vontade político-democrática vem do *povo*, deverá também arrancar do povo a *vontade ambiental*. Colocada a questão nestes termos dir-se-ia que o “Estado ambiental” deverá afivelar a máscara de um *Estado democrático de ambiente*. O repto pode ainda ser mais radical: é vedado ao Estado passar além de um *Estado ambientalmente esclarecido* e democraticamente legitimado para se converter num *Estado autoritário-iluminístico*. A rejeição do projecto da modernidade ganhará aqui decidida acuidade e acutilância. A pretexto de levar as luzes da ecologia e do ambiente a todos os cidadãos, os poderes públicos reclamam poderes acrescidos de informação, imposição, conformação, ordenação, punição e publicidade. A *felicidade* ecológico-ambiental do povo legitimará o acréscimo de autoridade do Estado.

As insinuações precedentes tocam directamente o problema da *cultura cívica ambiental*. Como qualquer cultura, a cultura cívico-ambiental não é uma “cultura do Estado”. O que não significa a rejeição, como tarefa pública, da formação ambiental. Sugere-se apenas que as tarefas públicas de *pedagogia* do ambiente, *educação* ambiental, *informação* ambiental, *provedoria* ambiental e *publicidade* ambiental são tudo menos tarefas de inculcação doutrinário-estatal. Neste sentido, um *ministério do ambiente* terá de libertar-se da tentação de se transformar em *ministério dos cultos e religiões ambientais*.

#### **4. Tema do saber ambiental: a democracia ambiental é uma democracia representativa ou uma democracia directa?**

A pergunta tem a sua razão de ser. Estavam os representantes da Nação postos em sossego quando na “rua”, nos “campos”, nas “cidades”, nas “centrais nucleares”, nas “lixeiros”, nos “oceanos”, os “verdes”, os “alternativos”, os “paz-verde” contestavam a inconsciência ambiental da democracia representativa e defendiam a acção directa. O sobressalto foi grande e os “grandes partidos” outro remédio não tiveram senão “programar” *partidariamente, representativamente, governamentalmente*, as questões do ambiente. O repto ficou. E o problema que se coloca é o de saber se a *complexidade* - diríamos mesmo *hipercomplexidade* - dos temas ambientais é compatível com a espontaneidade das iniciativas populares e mesmo com políticas deliberativas dos representantes. O discurso da complexidade transmutar-se-ia aqui em discurso da *hipernacionalidade antidemocrática*. Ora, se o iluminismo ambiental é de afastar, também não merece acolhimento a desconfiança congénita relativamente a *acções populares e iniciativas dos cidadãos*. A complexidade irrecusável da ecologia e do ambiente postula um saber mais de todos. A procura das leis da complexidade pressupõe a mediação dialógica do saber, da *ciência* e da crítica pública. Procuraremos acompanhar essa procura, no terreno humilde do direito, estudando as leis dos homens, das nações e das comunidades. Perguntar pelas “leis” do ordenamento, pelas “leis” do urbanismo, pelas “leis” do ambiente significa lançar algumas moléculas na dança metabólica. Não é, afinal, esse o desafio que nos coloca o “pai” da complexidade? *At home in the Universe*.

#### **5. Terceiro tema do saber ambiental: “civilização” ou “estatização” do associativismo ambiental?**

A articulação da democracia representativa e da democracia directa impõe ainda a desocultação de um outro problema. Referimo-nos à questão da “estatização” e da “civilização” do *associativismo ambiental*. Tal como vem acontecendo em relação a outros grupos da sociedade - associações e

partidos políticos - assiste-se também no domínio do ambiente à sustentação pessoal e financeira das associações de defesa do ambiente *atavés* do estado. De associações livres perante o estado transita-se para associações estatalmente subvencionadas. As “associações de luta” por amor ao ambiente transmutam-se em “associações cooperantes” em nome da defesa do ambiente.

O problema acabado de referir relaciona-se com a *transformação da esfera pública ambiental*. A radicalização do discurso justificaria a proibição do auxílio estatal às “associações livres” de defesa do ambiente sob pena de elas deixarem de integrar a esfera pública não estatal para se recostarem no regaço fácil mas asfixiante da *esfera pública do Estado*. O problema existe, mas a solução não passa necessariamente pela proibição de subvenções financeiras públicas a entidades autónomas de defesa e protecção do ambiente. O problema estará sempre em saber se as subvenções não se transmutam em instrumentos de heterodeterminação pública e financeira da esfera pública não estatal. E a medida mais rigorosa para a determinação do *grau de estatização* de uma associação do ambiente é ainda o montante de fluxos financeiros drenados directa ou indirectamente pelo Estado para estas associações. As “associações subvencionadas” correm o risco de serem associações de ambiente do “governo” ou da oposição consuante os fundos públicos recebidos para as suas actividades dependam da sua “amizade” ou “inimizade” governamental.

#### **6. Quarto tema do saber ambiental: existe um “consenso básico” em relação às questões do ambiente?**

Sabe-se o que significa um consenso político fundamental. Consenso significa concordância ou, pelo menos, compromisso em relação aos problemas políticos básicos de uma comunidade caracterizada pelo pluralismo de opiniões, alternativas políticas, liberdade de oposição e direito de existir segundo padrões minoritários. Independentemente da *diferença* e do *dissenso* em torno de questões de pormenor ou de temas sectoriais, um *consenso ambiental básico* implica a concordância tendencial dos cidadãos perante as regras e princípios ecológicos e ambientais plasmados nas normas constitucionais, legais, comunitárias e internacionais, ou em standards técnicos e científicos universalizáveis. A orientação mais razoável é a de dizer que existe um *consenso fundamental* relativamente aos princípios da constituição do ambiente. Coisa diferente é saber quem é ou quais são os *guardiões de consenso*. Colocar a dúvida é obter a resposta. Exigir um *defensor do ambiente* significa, também aqui, a existência de intranquilidade perante as questões de ambiente. Significa ainda que o *processo de formação de consenso* deixará de apelar a qualquer “patriotismo ambiental” para radicar sobretudo na consciência ambiental formada de baixo para cima.

*José Joaquim Gomes Canotilho*  
*Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*



***Administración Pública y Prevención Ambiental:  
El Régimen Jurídico de la Producción de Residuos Peligrosos; Rene Javier  
Santamaria Arinas, Colección Tesis Doctorales. IVAP 1996 (475 páginas).***

A obra *Administración Pública y Prevención Ambiental: El Régimen Jurídico de la Producción de Residuos Peligrosos* desenvolve-se num estilo bastante descritivo e apenas pontualmente nos surpreende com alguma criatividade.

Na **primeira parte**, sobre os “factores determinantes do tratamento jurídico dos resíduos”, Santamaria Arinas começa pôr fazer uma “aproximação descritiva da problemática dos resíduos (...) no contexto da crise ambiental”, fornecendo dados estatísticos e informações básicas sobre o fenómeno da crescente produção e transferência de resíduos.

No capítulo seguinte, o estudo das fontes de direito internacional do ambiente evolui na mesma linha. Incidindo sobretudo nas fontes convencionais, foca algumas convenções internacionais, que apenas indirectamente se aplicam aos resíduos e salienta particularmente as fontes que regulam a matéria dos resíduos de uma forma directa (recomendações da OTAN, resoluções da ONU e da OUA, uma decisão da PNUMA e, finalmente, a convenção de Basileia de 1989).

Prossegue com um extenso capítulo dedicado ao direito comunitário do ambiente, desde a estratégia comunitária relativa aos resíduos, até à rica jurisprudência comunitária sobre esta matéria. Aproveita então para introduzir uma breve análise de princípios do direito comunitário do ambiente: os que estão no “catálogo” do Tratado da União Europeia, outros retirados dos programas comunitários de acção em matéria de ambiente e mesmo alguns *pressupostos* da política comunitária do ambiente, que igualmente denomina *princípios*.

Num último capítulo sobre as exigências constitucionais, analisa as normas da lei fundamental espanhola sobre a protecção do ambiente, antes e depois da adesão à Comunidade Europeia.

Na **segunda parte**, relativa aos problemas de configuração e âmbito do sector normativo dos resíduos, aborda problemas gerais mais próximos do tema que o autor se propôs tratar.

Começa com o conceito de resíduo, como “produto cultural que “só ganha sentido (...) numa perspectiva antropocêntrica” a analisa o conceito comunitário de resíduos bem como os debates doutrinários e jurisprudenciais à volta daquele conceito, que concluem pela prevalência da noção objectiva de resíduo, independente do *animus derelinquendi*.

Num capítulo intitulado “A estrutura do conceito de resíduo à luz da nova definição comunitária”, pela primeira vez, Santamaria Arinas se afasta um pouco do estilo descritivo que caracteriza a obra o que justifica que nos detenhamos um pouco mais neste ponto. Considera quatro elementos da definição comunitária de resíduo: o elemento material (a substância), o elemento antropocêntrico (o possuidor), o elemento dinâmico (desfazer-se) e o elemento externo (o destino das coisas).

Quanto ao *elemento material*, nota a sua indeterminação (“qualquer substância ou objecto”) sem considerar isso grave defeito, pois permite dotar a legislação da “suficiente flexibilidade que lhe permita adaptar-se às novas realidades e tipologias de uma sociedade em constante evolução tecnológica”. A tentativa de especificação dos tipos de substâncias ou objectos pela aprovação de um



catálogo europeu de resíduos (CER), como foi a opção comunitária, não parece ter superado o problema, na opinião do autor, na medida em que o CER apenas pretende ser uma lista harmonizada e não exaustiva de resíduos, e que a não inclusão de uma substância no CER não implica que a substância não possa ser considerada resíduo.

Quanto ao *elemento antropocêntrico*, realça-se a utilidade da preferência legislativa pela figura do possuidor, face à do titular de quaisquer direitos reais: a fácil identificação do sujeito permite ampliar a atribuição de responsabilidades.

Quanto ao *elemento dinâmico* (a acção de desfazer-se), o autor começa por analisar, à luz do direito civil espanhol, as formas possíveis de perda da posse. Por transposição para o direito comunitário, conclui, com Martin Mateo, que, após a modificação do texto da Directiva 75/442 pela Directiva 91/156, há três grupos de pressupostos, no elemento dinâmico, consoante o possuidor se desfaça das coisas, tenha obrigação de se desfazer das coisas, ou tenha simplesmente a intenção de se desfazer delas.

Por fim, o *elemento externo* vem esclarecer o sentido do elemento dinâmico, distinguindo situações que integram o conceito de “desfazer-se”, transformando uma coisa móvel num resíduo: o destino das coisas. Se o destino das coisas for o abandono, a eliminação ou a valorização (tanto obrigatória como facultativa), independentemente de elas se encontrarem ainda na posse do produtor, de outrem ou de ninguém, então as coisas são já um resíduo.

Criticando a definição comunitária, Santamaria Arinas considera que as várias reformulações, a que esta foi sujeita, não vieram esclarecer cabalmente o seu sentido, uma vez que o conceito é tão amplo que abarca a totalidade das transmissões de bens móveis, com duas excepções: as coisas que nunca perdem a sua utilidade típica para o possuidor, ou as coisas que se extinguem completamente com a utilização.

Conclui que, apesar de esta questão não ter, em Espanha, a repercussão prática que teve em Itália, é igualmente imperiosa a aplicação do conceito objectivo de resíduo, para que aponte a jurisprudência comunitária.

A propósito da relevância normativa da classificação dos resíduos, faz uma apreciação positiva da evolução do Direito Comunitário dos Resíduos nos anos mais recentes. Inicialmente caracterizado pela dispersão e fragmentaridade, derivadas, em grande parte, de discrepâncias conceituais e de critérios de classificação de resíduos, o Direito Comunitário dos Resíduos ganhou, com a directiva-quadro de 1991, um pendor globalizante, que clarificou as relações internas entre a extensa regulação comunitária dos resíduos.

O autor aprecia seguidamente questões ligadas à classificação dos resíduos no direito espanhol e nas regiões autónomas.

Prossegue, debruçando-se sobre a caracterização dos resíduos perigosos, primeiro no direito comunitário e depois no direito espanhol. A nova directiva de 1991 sobre resíduos perigosos operou uma mudança radical na caracterização dos resíduos perigosos relativamente à anterior directiva. Desde 1991 que vigora na Europa um sistema de listas que vem trazer a máxima objectividade à protecção do ambiente contra os danos provocados pelos resíduos. A competência, que a directiva anterior reconhecera aos Estados-membros, para selecção dos elementos caracterizadores, foi transferida para as Instituições Comunitárias. Para evitar a desactualização das listas, está prevista a sua revisão periódica. O sistema adoptado pela nova directiva permite qualificar como perigoso um resíduo, quando pertença a uma das categorias de uma lista e contenha um dos constituintes de outra e/ou preencha uma das características de perigosidade de uma terceira lista.

O autor discorre posteriormente sobre o regime jurídico das substâncias perigosas e dos resíduos perigosos, para concluir que quanto maior for a ênfase no princípio da prevenção, maior a complementaridade dos dois regimes. O regime jurídico das substâncias perigosas destina-se a evitar a sua produção, para que não venha a haver resíduos perigosos. Defende, a este propósito, que a diferença entre as substâncias e os resíduos perigosos, não é a sua natureza jurídica, mas apenas o destino das coisas: comercialização, no caso das substâncias e gestão (valorização ou eliminação) no caso dos resíduos.

Mas, mesmo quanto ao destino, cada vez a distinção é menos nítida: as operações de aproveitamento vêm ganhando cada vez mais protagonismo entre os objectivos da política de resíduos, e não podemos esquecer que a valorização realizada por terceiros mais não é do que uma forma de comercialização. A **terceira parte** aborda, finalmente, o tema fulcral da obra: “o alcance jurídico do princípio da prevenção”. Assimilando o primeiro fim da política de resíduos — a redução — ao princípio da prevenção em matéria ambiental, defende o recurso a instrumentos que actuem na fase de aparição dos resíduos, isto é, na fase da produção. No âmbito da administração prestadora, o papel do serviço público liga-se mais à gestão de resíduos e, por isso, de entre as técnicas tradicionais de intervenção pública, os instrumentos de limitação da iniciativa privada são quase inexistentes. É na administração pública de fomento e da polícia administrativa, domínios mais abertos ao intervencionismo da administração, que surgem os instrumentos que protegem o ambiente pela minimização na origem ou, no caso vertente, pela redução da produção de resíduos.

Santamaria Arinas discorre pelas diferentes categorias de instrumentos de acção preventiva da administração, em matéria de resíduos perigosos começando pelas *medidas de polícia*, em que a administração limita a iniciativa privada e sacrifica legitimamente, com vista à defesa do interesse geral, direitos subjectivos dos particulares, mediante técnicas típicas da acção de polícia — as proibições e as autorizações. Ilustrativamente, fornece alguns exemplos de autorizações prévias à importação, à manipulação e instalação de actividades produtoras de resíduos perigosos, de autorizações condicionadas e de proibições do exercício de actividades no direito espanhol.

Segue-se a acção *administrativa de fomento*, aquela que respeita a liberdade privada, mas procura obter dos administrados um certo comportamento não por imposição mas por estímulos económicos, jurídicos ou honorários. Neste domínio, depois de provar a legitimidade constitucional das medidas de fomento no direito do ambiente, depara-se com as amplas restrições postas, ao nível do direito comunitário, pela igualdade de concorrência e pelo princípio do poluidor-pagador a este tipo de instrumentos da administração. São de dois tipos as medidas de acção administrativa de fomento: a planificação sectorial e os incentivos económicos. Fazendo uma incursão pelos planos previstos na política de resíduos, trata do plano nacional de resíduos e dos planos autonómicos, com especial atenção para os principais aspectos do novo plano nacional de resíduos perigosos de 1995. Sobre os incentivos económicos, e sem tomar posição fundamentada sobre a polémica da “solução de Estado” face à “solução de mercado”, embora pronunciando-se favoravelmente à complementaridade, passa rapidamente ao estudo dos mecanismos de mercado na política de resíduos. Considera ainda os problemas do financiamento e da não conformidade às directrizes comunitárias, das subvenções estatais previstas no direito espanhol.

Examina depois as principais manifestações de desregulamentação: a eco-rotulagem e a eco-auditoria. Descreve com pormenor os critérios ecológicos legais e os aspectos procedimentais, com vista à concessão do rótulo ecológico, para cada categoria de produtos. Desenvolve idêntico percurso para a auditoria ambiental, sem retirar consequências da aplicação destes instrumentos à política de resíduos.

Finalmente, chega a algumas vagas conclusões, que praticamente se reduzem ao reconhecimento das insuficiências actuais do direito dos resíduos e à apologia da eco-rotulagem e da eco-auditoria.

*Maria Alexandra Araújo*  
*Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*

***Les Politiques de l'Eau en Europe, Bernard Barraqué (d direcção)  
Collection "Recherches", Éditions La Découverte, Paris, 1995.***

Esta obra, dirigida por Bernard Barraqué, tem por base um programa de pesquisa em que participaram diversas instituições e diversos autores de alguns dos países europeus em causa.

Como o próprio título logo sugere não se trata de um estudo jurídico especializado, mas de um trabalho genérico em que se reúne, de forma sintética, um conjunto de dados provenientes de pesquisas efectuadas sobre as políticas da água nos países da Europa (comunitária), com base numa abordagem onde se realçam as vertentes histórica e comparatística.

Nesta linha, compreender-se-á facilmente a abordagem pluridisciplinar efectuada em que se analisam, para cada país, os dados geográficos, a gestão dos serviços da água (e, em diversos casos, do saneamento) e a administração e a legislação pertinentes neste domínio. O estudo é inevitavelmente interdisciplinar, em face da necessidade de estudar dados qualitativos e quantitativos sobre os recursos hídricos, a organização técnico-económica da rede de distribuição da água potável e do saneamento, as instituições (nos seus diferentes níveis) de gestão dos recursos hídricos e as leis que regulam toda esta matéria.

Os autores não deixam de articular os estudos feitos com a política comunitária, uma vez que esta política toca largamente o domínio da água, nomeadamente por intermédio da política geral de protecção do ambiente.

Embora a obra tenha essencialmente um conteúdo descritivo, essa característica é largamente compensada pela existência de um último capítulo conclusivo, com uma análise comparativa entre os organismos públicos com responsabilidades no sector e a gestão dos recursos hídricos e do saneamento.

De qualquer modo, a tarefa de extrair conclusões e notas comuns da descrição dos diferentes sistemas nacionais é recheada de dificuldades, em face da grande diversidade existente quanto às competências das instituições responsáveis pela exploração e gestão da água, à gestão integrada (feita em alguns países) de vários serviços públicos urbanos (para além do da água, o do gás, o da electricidade, o dos transportes, etc.), à privatização do sector nalguns países (enquanto que outros o mantêm no âmbito do domínio público) e à delicada e complexa problemática da centralização ou descentralização da gestão da água (em que se procura determinar qual dos diferentes níveis territoriais se apresentará como o ponto óptimo para essa gestão).

Apesar da enorme abrangência dos temas discutidos, ficam fora do objecto de estudo os usos industrial e agrícola da água, centrando-se claramente o debate na gestão dos serviços de água potável e de saneamento.

Da leitura dos primeiros 15 capítulos da obra (cada um correspondente a um Estado-membro da União Europeia) podem extrair-se algumas conclusões, não tanto quanto às grandes linhas que dominam a gestão e exploração do sector, mas principalmente quanto às diversas alternativas que se perfilam e às principais escolhas que podem ser feitas em cada um dos Estados. Esta tarefa encontra-se facilitada pelo último capítulo (subordinado ao título "Les politiques de l'eau en Europe") em que se pretende precisamente sintetizar alguns dos dados do debate, apresentando-se os diversos caminhos trilhados nos países comunitários quanto a algumas das questões mais controvertidas.

Numa síntese apertadíssima, e apenas como forma de chamar a atenção dos interessados neste tema com tanta actualidade e importância, poderemos destacar algumas das conclusões passíveis de serem extraídas da leitura da obra, principalmente na forma de questões em aberto e alternativas para a sua solução.

Do quadro geral europeu, ressalta desde logo a extrema complexidade na articulação de competências locais, supra-locais e nacionais, à qual se juntam ainda níveis territoriais originais e específicos do domínio hídrico como o da bacia hidrográfica; neste âmbito geral devem ainda destacar-se a inscrição do tema da água naquele mais geral da protecção do ambiente, bem como as crescentes exigências por todo o lado postas pelos consumidores e ainda o facto de o domínio da água se apresentar por vezes como o local privilegiado de um novo tipo de política pública.

Na maioria dos Estados europeus nota-se ainda uma forte taxa de gestão pública local dos serviços da água, com duas grandes excepções: a Inglaterra, onde à regionalização completa em 10 bacias hidrográficas se seguiu, em 1989, a privatização; e a França, que apresenta uma longa história de delegação no sector privado.

Relativamente aos serviços de água potável e de saneamento nota-se uma tendência de concentração dos primeiros sobretudo nas regiões das grandes cidades, ao passo que nas redes de saneamento a tendência é mais para a gestão local. De qualquer modo, a tradição em quase toda a Europa, desde os finais do século passado, foi no sentido de os municípios assumirem generalizadamente a exploração dos serviços urbanos como sua atribuição, ainda que em empresas ou institutos autónomos relativamente aos outros serviços municipais.

Em face da crescente crise do modelo municipal, várias alternativas se perfilam: a delegação no sector privado, como em França, onde muitas cidades recorreram aos serviços de sociedades privadas, ou em Inglaterra, onde a privatização foi total; a hipótese alemã, em que a gestão é feita por empresas municipais transversais (reunem-se vários serviços públicos num só), recentemente transformadas em sociedades anónimas com capitais maioritariamente municipais (a privatização é apenas formal); o caso holandês é bastante interessante, fazendo-se igualmente uma gestão integrada por sociedades privadas de que as colectividades locais são accionistas, havendo organizações associativas originais (as *Waterschappen*, que têm hoje estatuto jurídico-constitucional) incumbidas do saneamento; nos países mediterrânicos tem havido grandes hesitações, nomeadamente quanto à opção ou não pela privatização do sector, predominando ainda nestes países a gestão municipal (como no caso português, se exceptuarmos a situação de Lisboa e alguns recentes ensaios de privatização).

Conclui-se da leitura da obra, relativamente à gestão da água potável, que o modelo municipal se impôs um pouco por toda a Europa, estando ainda largamente em vigor, mas com uma crise crescente; crise à qual se procura responder através da privatização (que conhece o seu expoente máximo em Inglaterra), do modelo “alemão” (transversalidade e privatização “formal”) ou da reorganização do sector a uma escala supra-municipal.

Quanto à gestão dos recursos hídricos, tradicionalmente os Estados europeus envolveram-se na gestão da água, criando posteriormente organismos de coordenação e de preservação da qualidade da água que permitiram a sua gestão integrada. Como grande dúvida relativamente a esta gestão integrada surgiu a questão da escala territorial a escolher: a região ou a bacia hidrográfica?

Ao passo que em Inglaterra a bacia hidrográfica é o território da gestão centralizada, outros países optam pela região administrativa: é o caso da Alemanha, onde os *Länder* são responsáveis pela política dos recursos hídricos; na Holanda, apesar do papel fundamental das *Waterschappen*, desde 1985 que se optou por uma planificação integrada dos recursos centrada no nível regional administrativo

das Províncias; nos países do Sul, o movimento da descentralização tem conduzido a atribuir à região a gestão da água (é no fundo o que se passa em Portugal, onde a tentativa de criar 5 grandes organismos de bacia não foi levada avante, tendo a planificação da água sido integrada nas DRARNs e falando-se novamente na planificação por bacia, mas agora em 15 sub-bacias); quanto à França, apesar do relevo do papel das “agências de água”, ultimamente tem-se preferido incitar as colectividades locais a constituírem “comunidades locais de água” à escala de sub-bacias (ficando para as agências o fornecimento de ajudas económicas e a realização de novos documentos de planificação que poderão ser os instrumentos de uma gestão integrada).

Em conclusão, da leitura desta obra, aparentemente descritiva, fica uma ideia pouco técnica e bastante genérica das políticas da água na Europa, mas através da qual o leitor consegue alcançar uma percepção bastante razoável dos principais problemas em discussão e das grandes alternativas que se colocam, num contexto bastante diferenciado no que diz respeito às contingências geográficas, históricas, políticas, económicas e sociais.

*José Eduardo Figueiredo Dias*  
*Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*

*CEDÖUA*

**DOSSIER**



## *Vazadouro Controlado da Cegonha e Aterro Multimunicipal do Litoral Centro'*

O consumismo de bens, para a satisfação de necessidades, nem sempre reais ou correctamente hierarquizadas, conduz-nos à produção de lixo em quantidades incontroláveis. Esse lixo, ou não é reciclável, ou muitas vezes, podendo sê-lo, não é reciclado, para que deixem de existir lixeiras como esta.

Esta é a denominada "lixreira da Cegonha", na freguesia de Taveiro, concelho de Coimbra.

Aqui, são vazados todos os dias, desde os anos 80, cerca de 200 toneladas de lixo, proveniente de 7 concelhos limítrofes.

No entanto, neste "vazadouro controlado", de acordo com a classificação da Direcção Regional do Ambiente e Recursos Naturais do Centro, verificam-se situações extremamente gravosas em termos ambientais e de saúde pública. Senão vejamos:

- Esta lixeira encontra-se localizada junto à berma da Estrada Nacional Taveiro-Condeixa;
- Verifica-se que não existe écran arbóreo em toda a sua extensão, nem sequer uma vedação verdadeiramente eficaz;
- Os resíduos, aqui depositados, não são total e diariamente cobertos com terra;
- Não foi feito qualquer tipo de impermeabilização do solo;
- Ausência de drenagem do biogás, com o conseqüente perigo de incêndio ou explosão e com prejuízo da qualidade do ar, devido ao cheiro característico do lixo urbano em decomposição;







- Existência de resíduos hospitalares, nas imediações;
- Ausência de drenagem e tratamento de lixiviados, que escorrem naturalmente para a Ribeira de Reveles, que desagua na Vala Sul, chegando à reserva Natural do Paul de Arzila;
  - \* De acordo com um relatório da Direcção Geral do Ambiente: estas águas não são próprias para consumo humano ou animal, ou sequer, para a vida piscícola, ou para a rega de campos;
  - \* Igualmente a água proveniente de furos, nas imediações, é imprópria para consumo humano e animal.

Ultrapassado há muito o período previsto para o seu funcionamento, é agora previsível, para breve, a sua selagem. Contudo, o seu projecto, apenas prevê a cobertura total deste monte de lixo, sem ter em conta a falta de impermeabilização.

Simultaneamente, será construído o Aterro Multimunicipal do Litoral Centro, aqui mesmo ao lado da actual lixeira, em cima desta lagoa e da Bacia Hidrográfica da Ribeira de Reveles.

Para além de existir nesta zona um lençol freático, são também visíveis, acerca de seiscentos metros, as habitações mais próximas. A decisão da Câmara Municipal de Coimbra da construção deste Aterro Sanitário, foi seguida do licenciamento do respectivo projecto, para o qual apresentou um Estudo de Impacte Ambiental, que não foi sujeito à Consulta Pública e no qual não foram apresentadas quaisquer localizações alternativas para este aterro. De acordo com declarações do vereador do pelouro respectivo, aparentemente, esta localização foi previamente definida. Na verdade, uma mesma Estação de Tratamento de Resíduos Sólidos, serve para tratamento dos contínuos lixiviados da lixeira selada, bem como, para os lixiviados provenientes do futuro Aterro Sanitário. Assim, esta é sem dúvida a solução mais económica.

A este propósito, encontra-se pendente no Tribunal Administrativo de Círculo uma Acção Popular, interposta pela Comissão Representativa de Cidadãos Envolvidos em Defesa do Ambiente, contra a Câmara Municipal de Coimbra.

Esta acção tem duas vertentes:

- Reconhecimento do direito a um ambiente sadio, nomeadamente, através da selagem da lixeira;
- Prevenção relativamente a obras futuras, designadamente, através da intimação da C.M.C., para tornar públicos os documentos e estudos em causa.

Entretanto, e dada a lentidão deste tipo de acções, recorreu-se a um meio processual acessório, que é a Acção de Intimação para

Apresentação de Documentos, contra a C.M.C., aguardando-se para breve a sentença.

Efectivamente, a população afectada não teve, até hoje, acesso à documentação em causa.

Iguais dificuldades foram sentidas na recolha destas imagens.

Pelo exposto, verifica-se, que é premente, Reduzir, Reutilizar e Reciclar<sup>2</sup>.



---

<sup>1</sup> Neste texto manteve-se o estilo oral, original do vídeo intitulado "Ambiente e Contra-Ambiente, os casos de: Taveiro, Ponte Vasco da Gama e Rio Côa", concebido pelas Produções CEDOUA, para a vídeo-conferência, realizada no dia 14 de Dezembro de 1996, em colaboração com a Associação de Advogados de Macau e da Associação Portuguesa de Direito do Ambiente-APDA.

<sup>2</sup> Actualmente, o Aterro Multimunicipal do Litoral Centro encontra-se em adiantado estado de construção.

*CEDÖUA*

# SUMMARIES



## ***New Paths for a Community Law of Water: On the way to a (tranquil) revolution?***

### ***First reflections on the Proposal of a "Directive that establishes a framework for Community action in the dominion of water policy"***

Although it is not recent the policy and community law on water suffers from a deep malaise that a projected "Directive that establishes a framework of action for the Community in the dominion of water policy" published last year, and whose text is already going on its second version, after which a process of widespread consultation, pretends to end. A first look at the text reveals that it bears an unordinary ambition, which is sufficient reason, alone, to reflect on. We can also add the importance that the theme has to the national framework.

The reflection must take into account, in the first place, a balance of reasons of dissatisfaction relatively to the prior regime simultaneously demonstrative of the necessity of bringing about a profound reform to that discipline. Those difficulties consist, firstly, in the absence of unity of a regime that was conceived by diverse texts lacking a global perspective. This especially transpired in the first generation directives. The same could be said of a second wave of directives although better informed by material, procedural, and organisational principles. From here results an unquestionable necessity of global reform of the community order in the area of waters that technological and scientific evolution, progresses of law, and a new composition of the European community, has made more urgent and that some initiatives, more or less important, in this decade did not bring about answers that could be deemed as sufficient. Thus the conditions were created so that the Community could try a qualitative jump in the sector that the Proposal of Directive justly tries to represent.

The objectives that the text discriminates reveal that it is ambitious and complex. This is also confirmed by the principle normative options where one can underline the adoption of a hydrographic basin as the object of the discipline and unity of reference to planning and management actions, the option for an integrated management of hydric resources, the holistic consideration of diverse types of waters, the combined approach between the value-limit of emission and objectives of quality, the combined treatment of questions of quality and quantity, the integrated treatment of interior waters and the aimed maritime waters, and the prevision of co-ordination of state administrations in an international basin.

The global evaluation that results from here is positive, whether from a scientific point of view, whether from the consideration of Portugal's interests. The principle merits are: 1) the nature of the instrument proposed, that underlines the integrated and systemic treatment of sectors and that does not already cede to the formal temptation of statute claiming not foreseen in the treaty that, however, is present in the first version; 2) the adoption of a hydrographic basin as an object of reference of the discipline and of the concept of integrated management, which especially permits to potentiate the efficacy of policies and measures to adopt, beyond conforming to Portugal's interests and international discourse; 3) the adoption of a combined approach between value-limits of emission and objectives of quality, through coherence with the objectives established and defended by the added efficacy which it will give to water quality protection actions; 4) the innovation of the insertion in the community framework of preoccupations of a quantitative nature that especially preoccupy the States from the South and whose material and systemic framework is also seen as positive; 5) the prevision of a regime of a fight



against diffuse pollution, sufficiently directed towards the co-ordination of efforts of it's concretisation; 6) the complete and holistic treatment of all types of waters and of their interactions; 7) the prevision of subjection of the principles of the sector to the rules of the marketplace, where one hopes for improvements in efficiency and prevention of unnecessary losses; 8) the establishment of realistic measures of a substantial nature, procedural or organic, destined to better the application and execution of an environmental law policy, a condition of it's desirable social credibility and potentiator of an also good democratisation of the European Community; 9) the consecration of procedural duties of resolution of problems of the application of the regime.

This positive evaluation, both in generality as well as in many topics of speciality must not, however, obnubilate the fact that other paces in the Proposal raise doubts or criticisms. Without the preoccupation of exhaustion that the preliminary character of the analysis, complexity and permanent transformation of the text, do not advise, those which are especially problematic: 1) the indefiniton as to the normative basis of the text; 2) the non precise identification of the object of the discipline; 3) the deficient explicitation of the fundamental principles; 4) various deficiencies in the utilisation or definition of key concepts; 5) the lack of consistency of some fundamental obligations; 6) the insufficient explicitation of the functioning of the particular regime of the combined approach; 7) the relative beginning of the solution for the quantitative problem; 8) the imperfection of the holistic treatment of the waters; 9) the insufficient consideration of the social costs of the foreseen economic regime; 10) the omission of the definition of methods and objectives of elaboration of management plans of the hydrographic basin; 11) the lack of consequences of the logistic and procedural regime; 12) the retreat, from the first to the second version, of the specific regime for the international basin; 13) the methodical criteria of ordering the discipline; 14) and 15) the insufficient explicitation of the relation of the proposed Directive with other legal instruments, communitarian and international; 16) signs of fragility of the coherence of the global legal system of waters; 17) the projection of the regime in a tight timetable.

All things considered, the proposal already configures a profound reform if not a revolution in the sector of water regulation announcing a different equilibrium in the relationship between the community and member states and a radical revision in the behaviour of State and civil society in relation to this environmental good. If beyond the analysis of the Proposal, one makes an effort of situating it in the context of other important initiatives on the level of community environmental action which are evoked, one can as of today take these developments for certain.

The dimension of the qualitative jump implies that one reflects on the implications for Portugal. It is certain that it will be globally affected and therefore one asks of the legislator for an institutional reform of the hydraulic administration in an effort of rationalisation of the "territorial administrative" map of the hydrographic regions and new normative solutions or minor adaptations, whether in regard to the regime of the basin plans, whether to the classification of the types of waters, of the regime and of the actions in the area of quality, but especially in a new attitude relative to community obligations. Also the legal machine and public administration will have to make an effort of adaptation, that is not so much of a material nature, but rather in regard to the integration within a framework of reinforced transparency and democracy, in which civil society wins a new statute and in which social relations are recurring, polygonal and dynamic. Some recent initiatives seem to indicate a will of preparation that we estimate to be necessary so that the revolution announced the Proposal of the Directives be a tranquil one.



## ***“The screening of actions subject to an environmental impact assessment - considerations regarding waste management facilities”***

The law that, in Portugal, transposes Community Directive n. 85/337 is unclear as to the indication of which projects are compulsorily subject to an environmental impact assessment. The screening of actions of the regime of an environmental impact assessment is defined in Portuguese law, just as in community law, through a mixed system: a general clause and a system of lists annexed to the legislation.

This article seeks to answer a very concrete question: which projects are subject to an environmental impact assessment? Are all the projects covered by the general clause of the national law that transcribes an identical norm of the community directive or only those projects consecrated in the lists annexed to the legislation?

There are contrary arguments to the application of the general clause in spite of those lists. But, we think that there are favourable arguments which must prevail and defend the non-taxative character of the lists.

It is precisely the application of three undetermined concepts established in the general clause (nature, dimension and site) that permit us to surpass a situation of a particular lack of clarity in the national law, that stems from the lack of regulation in Portugal of the annexed list II of the directive. It is also this lack of clarity that was invoked by the Commission, in the pending case against the Portuguese State in the European Court of Justice, concerning the unfulfilled duty of transposing the corresponding categories of projects of list II of the directive to the national law.

We disagree with this accusation in that, whenever possible, the national law should be interpreted in conformity with community law. Considering that the projects from list II of the directive are all consecrated in national legislation (even if, in some cases, without the limits and thresholds of subjection established) and that the general clause of article 2 of the national law gives a criteria to decide if a concrete project is or is not subject to the regime, one should therefore consider that the transposition of the lists was completely done.

In case C-133/94 against Belgium, in which there was a total lack of transposition of some of the projects of the directive, it was not possible to interpret the national law in conformity to community law, in the first place, because there was no national law to interpret. On the contrary, in the Portuguese case, one can not forget that all the projects of the lists can be found in the law concerning national environmental impact assessment.

Another consequence of the non-taxative character of the lists is the subjection of projects not consecrated in the lists to an environmental impact assessment regime through the application of the general clause.

We carefully interpret the undetermined concepts of the general clause to conclude whether a determined project of the non regulated list or even a project not enclosed in any of the lists, is subject to an environmental impact assessment.

Finally, after a brief analysis of the new law regarding waste management in Portugal (Decree-Law n° 239/97, of the 9th of September), we will apply the reasoning exposed above to waste management facilities in order to determine in which circumstances are these types of projects subject to an environmental impact assessment in Portugal.

## ***Urban Plan Preventive Measures and Compensation***

The preventive measures that safeguard municipal plans of territorial order are an institute of urban law that comports strong and relevant restrictions to the law of property of soils. They impose conditions and restrictions to their use, occupation, and transformation. Therefore, it is necessary to determine if their dispositions or at least some of them, present some compensatory dignity, that is, if they can be seen as real expropriations of sacrifice.

In the Portuguese legal order, article 11 of the Law of Soils, determines that the impositions that stem from preventive measures do not confer to the private person affected the right to any compensation. Preventive measures are included in the social bind of the right of property of soils (in the subspecies, situation bind) where one can withdraw that its restrictions have only a conforming efficacy of that right. This is a solution that the greater part of the European legal orders follow, admitting that, however, exceptionally (namely in Germany and Spain), preventive measures can assume the character of expropriations of sacrifice and are, therefore, subject to compensation. Such a principle can equally hold for the Portuguese legal order.

One must therefore study in our legal order, the cases and terms in which the application of preventive measures must give origin to compensation for property owners that are subject to them.

In the absence of express legal regulation the recourse to foreign jurisprudence and doctrines, especially German and Spanish, can reveal themselves to be of an added utility in defining the line between preventive measures that conformate the right of property and preventive measures that give origin to compensation.

In any case, we can always refer that in our legal order the determination of that line must be done in the consideration of concrete cases, bearing in mind the typical situations of conflicts. We can, in any case, part from a general principle: one should consider as expropriative, the impositions that stem from preventive measures causing damage to the legal sphere of private persons that are considered as “special or abnormal” (art.9, n.1, of Decree-Law n. 48051, of the 21st of November of 1967). However, it is necessary to determine when or in what circumstances does the damage coming from the imposition of preventive measures dress the characteristics of “speciality” and “abnormality” that characterise an expropriation of sacrifice.

To that effect, we can assert that our legal system must give origin to compensation in all the situations that impose a special sacrifice to someone, in such a way that non attribution of compensation to the injured person, would constitute a violation of the equality principle. Beyond that, it must constitute a measure of individual character that places the private person in a different position from the rest of citizens.

Bearing in mind the present criteria, we can identify some situations of restrictions imposed by preventive measures that should originate compensation. This is what happens, in those hypotheses in which the private person obtains administrative permission for the use of soils or prior information constitutive of rights.

In such a case the administration can exceptionally decide to apply preventive measures for reasons of public interest impeding, in this way, the exercise of rights that have been conferred by an authorisation.

There are no doubts that in this situation, the restrictions provoked by preventive measures must give origin to compensation. In fact, a modality of soil utilisation conferred by an urban plan or by an act of authorisation or a modality of use already exercised can not be later evaded by preventive measures without compensation. The justification for the attribution of compensation must be found, in such a situation, in the principles of confidence protection, acquired rights, and guarantee of the existent.

However, it can occur that even though authorisation has not yet been conceded, the private person may have already effectuated expenses in function of a soil utilisation foreseen and possible at the time of the formulation of the pretension.

In this hypothesis a situation of acquired rights does not exist despite an authorisation. There is no doubt that the private person has supported costs that can not be ignored by the legal order. The situation in these cases can be configurated as an authentic expropriation of sacrifice.

On the other hand, being preventive measures accessories to urban plans, they end up, even though in a temporary form, giving origin to limitations and identical damages as the ones that will be produced (now in a definitive form) by urban plans. Its limitations are compensatable (temporary) in the same circumstances in which they will be limitations (definitive) of those. In this form, the restrictions from preventive measures will be compensatable when they temporarily impede a legal utilisation of soils attributed in the last ten years by an urban plan, although not authorised nor exercised, or when they temporarily impede the exercise of an *ius aedificandi* in edificable areas or endowed of an edificable vocation. The compensation is calculated, in these cases, on the basis of the medium profit of soils that the owner did not have access to during the period in which the preventive measures were in force.

When a restriction provoked by preventive measures considered to be expropriative is followed by an expropriation of the plan, there exists a double pretension of compensation whose calculus is obviously diverse. For the first one, compensation corresponds, as we saw, to the medium profit of the soils that the private person did not have access to during the period in which the preventive measures were in force, while in the second situation the compensation corresponds to the difference of the soil's value before the restrictions of the plan and after them. One must also equally bear in mind the value of the expenses that the property owner has effectuated and can not, or in the measure that they can not, be taken advantage of by him.

Finally, the restrictions of the preventive measures can equally give origin to compensation when they are illicit.

*Translated by Mário Simões Barata*





*CEDÖUA*

ÚLTIMAS AQUISIÇÕES  
**BIBLIOGRÁFICAS**



## 1. Ordenamento do Território

### **Aménagement Foncier**

Aménagement Foncier : Les risques / préf. René Rossi. - Paris : ADEF, 1995. - 156 p. ; 24 cm  
ISBN 2-905942-26-6

### **Brito, António José dos Santos Lopes de**

A protecção do ambiente e os planos regionais de ordenamento do território / António José dos Santos Lopes de Brito. - Coimbra : Livraria Almedina, 1997. - 284 p. ; 23 cm - Dissertação apresentada na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa  
ISBN 972-40-0998-X

### **Noguera de la Muela, Belen**

Las servidumbres de la ley de costas de 1988 / Belen Noguera de la Muela ; pról. Joaquín Torno Mas. - Madrid : Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1955. - 213 p. ; 24 cm - (Monografías Jurídicas)

### **Oliveira, Fernanda Paula Marques de**

Medidas preventivas dos planos municipais de ordenamento do território : alguns aspectos do seu regime jurídico / Fernanda Paula Marques de Oliveira. - Coimbra : (s. n.), 1995. - 362 f. ; 29 cm - (teses). - Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
ISBN 972-52-0002-0

### **Schuetze, Bernd**

Aufgabe und rechtliche Stellung der Landschaftsplanung im räumlichen Planungssystem / Bernd Schuetze. - Berlin : Duncker und Humblot, 1994. - 240 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 45)  
ISBN 3-428-08146-3

## 2. Urbanismo

### 2.1. Expropriações

#### **Correia, Fernando Alves**

Propriedade de bens culturais : restrições de utilidade pública, expropriações e servidões administrativas / Fernando Alves Correia. - (s. l.) : (s.n.), 1996. - p. 393-418 ; 23 cm - Separata de Direito do Património Cultural. - 1996

#### **Entschaedigungs- und Ausgleichleistungsgesetz**

Entschaedigungs- und Ausgleichleistungsgesetz : Ealg / hrsg. Gerhard Fieberg, Harald Reichenbach. - Koeln : RWS Verlag Kommunikationsforum, 1995. - 2 vol. ; 24 cm - (RWS-Dokumentation ; Band 16)  
ISBN 3-8145-1870-5

**Korinek, Karl**

Handbuch des Enteignungsrechts / K. Korinek, D. Pauger, P. Rummel. - Wien; New York : Springer-Verlag, 1994. - XII, 334 p. ; 23 cm  
ISBN 0-387-82509-6

**Le Juge Administratif et l' Urbanisme : Chronique de Jurisprudence ; 1985-1994**

Le Juge Administratif et l' Urbanisme : l'expropriation pour cause d'utilité publique ; Chronique de Jurisprudence ; 1985-1994 / André Holleaux ; colab. Thibaut Célérier. - Paris : Edition Formation Entreprise, 1994. - 282 p. ; 24 cm - (Collection Référence Première)  
ISBN 2-908413-06-X

**Silva, João Calvão da**

Expropriações : declaração de inconstitucionalidade, caso julgado e situações exauridas / Calvão da Silva - Coimbra : (s. n.), 1994. - p. 5-11 ; 24 cm - Separata dos Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça, tomo 2 (1994). - 2 exemplares

**2.2. Planos Urbanísticos****Dreier, Johannes**

Die normative Steuerung der planerischen Abwaegung / Johannes Dreier. - Berlin : Duncker und Humblot, 1995. - 467 p. ; 23 cm. - (Schriften zum Oeffentlichen Recht ; Band 687)  
ISBN 3-428-08581-7

**Hoppe, Werner**

Die Rechtsprechung zum Bauplanungsrecht : RZB : Nachschlagewerk mit Entscheidungs-, Fundstellen- und Sachverzeichnissen / Werner Hoppe, Bernhard Stueer. - Stuttgart (etc.) : Richard Boorberg Verlag, 1995. - 887 p. ; 21 cm  
ISBN 3-415-02272-2

**Lobo, Margarida Sousa**

Planos de urbanização : a época de Duarte Pacheco / Margarida Sousa Lobo. - 2. ed. - Porto : Faculdade de Arquitectura, 1995. - 305 p. ; 24 cm - (Ensaio. Série 1 ; 5). - Dissertação de doutoramento em Planeamento Urbanístico apresentado em 1993 à Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa

**2.3. Urbanismo****Bouyssou, Fernand**

Code de l'urbanisme : commenté, et annoté, / Fernand Bouyssou, Jean Hugot. - Paris : Litec, 1996. - XXIII, 1200 p. ; 18 cm  
ISBN 2-7111-2627-7

**Cano Murcia, Antonio**

Publicidad, notificaciones y edictos en el derecho urbanístico: comentarios, legislación, jurisprudencia y formularios / Antonio Cano Murcia.- Granada : editorial Comares, 1996. - XXIV, 405 p. ; 24 cm - (Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica)  
ISBN 84-8151-312-1

**Correia, Fernando Alves**

Estudos de direito do urbanismo / Fernando Alves Correia. - Coimbra : livraria Almedina, 1997. - 144 p. ; 23 cm - 2 exemplares  
ISBN 972-40-1009-0

**Portz, Norbert**

Baurecht fuer die Kommunale Praxis : Grundzuege des gesamten oeffentlichen und privaten Baurechts / Norbert Portz, Peter Runkel. - 2., ueberarb. und erw. Aufl. - Berlin : Erich Schmidt, 1994. - 432 p. ; 23 cm  
ISBN 3-503-03499-4

**Qui Doit Payer la Ville ?**

Qui doit payer la ville ? / préf. Catherine Bersani. - Paris : ADEF, 1996. - 246 p. ; 24 cm  
ISBN 2-905942-29-0

**Urbanisme**

Urbanisme : réglements, documents d'urbanisme ... / dir. Yves Jégouzo. - Paris : Dalloz, 1996. - XIII, 1338 p. ; 26 cm - (Dalloz Action). - Anexo: Mise à jour (Septembre 1996)  
ISBN 2-247-02131-X

### 3. Ambiente

#### 3.1. Águas

**Duroy, Stéphane**

La distribution d'eau potable en France / Stéphane Duroy ; préf. Jacques Moreau ; avant-propos de Marc Fornacciarì. - Paris : L. G. D. J., 1996. - XV, 436 p. ; 24 cm - (Bibliothèque de Droit Public ; 177)  
ISBN 2-275-00336-3

**Fanlo Loras, Antonio**

Las confederaciones hidrográficas y otras administraciones hidráulicas / Antonio Fanlo Loras ; pról. Sebastián Martín Retortillo. - Madrid : Editorial Civitas, 1996. - 386 p. ; 20 cm. - (Monografías Civitas)  
ISBN 84-470-0678-6

**Il Diritto E L'amministrazione Delle Acque**

Il diritto e l'amministrazione delle acque : profili di diritto comparato, di diritto comunitario e stato della normativa in Italia / a cura di Stefano Burchi. - Padova : CEDAM, 1995. - X, 300 p. ; 24 cm - (Quaderni dell'Istituto di Studi Politico-Giuridici dell'Università di Pavia. Collana Diritto e Ambiente; N 2)  
ISBN 88-13-19219-3

**Kommunale Abwasserpolitik Als Vorbeugender Grundwasserschutz**

Kommunale Abwasserpolitik als vorbeugender Grundwasserschutz / hrsg. Franz Schuster ; Ursula Gruendler..[et al.]. - Koeln : Deutscher Gemeindeverlag; Kohlhammer, 1992. - X, 175 p. ; 23 cm - (Aufgaben der Kommunalpolitik ; Band 9)  
ISBN 3-555-00922-2

**Les Politiques De L'eau En Europe**

Les politiques de l'eau en Europe / dir. Bernard Barraqué. - Paris : Editions La Découverte, 1995. - 301 p. ; 23 cm - (Collection Recherches)  
ISBN 2-7071-2494-X

**Portugal. Leis, decretos, etc.**

Água: legislação: contencioso contra-ordenacional: jurisprudência / Isabel Rocha, Duarte Filipe Vieira.- Porto : Porto Editora, 1996. - 416 p. ; 24 cm - (Colecção Ambiente ;1)  
ISBN 972-0-06731-4

**Portugal. Leis, decretos, etc.**

O novo regulamento português de águas e esgotos : anotado e comentado / Armando B. Silva Afonso. - Coimbra : Casa do Castelo Editora, 1997 - Vol.; 23 cm. - Vol 1: Sistemas de distribuição pública de água. - 2 exemplares  
ISBN 927-97233-0-3

**Saz, Silvia del**

Águas subterráneas, águas públicas : (el nuevo derecho de aguas) / Silvia del Saz ; pról. E. García de Enterría. - Madrid : Marcial Pons, 1990. - 387 p. ; 24 cm - (Monografias Jurídicas)  
ISBN 84-7248-000-3

**Veh, Gerhard M.**

Gewaesserschutz nach EG-Recht : Textausgabe mit systematischer darstellung / Gerhard M. Veh, Guenther-Michael Knopp. - Stuttgart [etc.] : Richard Boorberg, 1995. - 279 p. ; 21 cm  
ISBN 3-415-02006-1

**Wasserrecht Berlin Und Brandenburg**

Wasserrecht Berlin und Brandenburg : Textausgabe mit verwaltungsvorschriften und Einfuehrung / / hrsg. Klaus Melsheimer. - Berlin : Verlag Die Wirtschaft, 1996. - XIV, 252 p. ; 21 cm  
ISBN 3-349-01056-3

**3.2. Direito Administrativo do Ambiente****Dilly, Peter**

Handbuch Umweltaudit / Peter Dilly. - Hamburg : Behr, 1996. - XIII, 262 p. ; 21 cm  
ISBN 3-86022-284-8

**Kaster, Georg**

Das Verhaeltnis von immissionsschutzrechtlicher Genehmigung und wasserrechtlicher Erlaubnis / Georg Kaster. - Berlin : Duncker und Humblot, 1996. - 446 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht; Band 63)  
ISBN 3-428-08484-5

**Stallknecht, Heinrich**

Lizenz und Lizenzentgelt / Heinrich Stallknecht. - Berlin : Duncker und Humblot, 1992. - 253 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 23)

**Wickel, Martin**

Bestandsschutz im Umweltrecht / Martin Wickel. - Baden-Baden : Nomos, 1996. - 362 p. ; 23 cm - (Frankfurter Schriften zum Umweltrecht ; Band 11)  
ISBN 3-7890-4196-3

**3.3. Direito do Ambiente****Balleis, Kristina**

Mitwirkungs- und Klagerechte anerkannter Naturschutzverbaende / Kristina Balleis. - Frankfurt am Main : Peter Lang, 1996. - 292 p. ; 21 cm - (Europaeische Hochschulschriften. Reihe 2, Rechtswissenschaft ; Band 1898)  
ISBN 3-631-49481-5

**Bender, Bernd**

Umweltrecht : Grundzuege des oeffentlichen Umweltschutzrechts / Bernd Bender, Reinhard Sparwasser, Ruediger Engel. - 3., neubearb. und erw. Aufl. - Heidelberg : C. F. Mueller Verlag, 1995. - XXXII, 659 p. ; 24 cm  
ISBN 3-8114-4495-6

**Boenker, Christian**

Umweltstandards in Verwaltungsvorschriften / Christian Boenker, - Muenster: Institutes fuer Siedlungs- und Wohnungswesen, 1992. - XX, 246 p.; 21 cm - (Beitraege zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung ; Band 142)  
ISBN 3-88497-104-2

**Bonello, Yves-Henri**

Le contentieux de l'environnement / Yves-Henri Bonello, Jean-Marc Fédida ; préf. Jean-René Farthouat. - Paris : PUF, 1994. - 128 p. ; 18 cm - (Que sais-je? ; 2871)  
ISBN 2-13-046361-4

**Derecho Del Medio Ambiente Y Administracion Local**

Derecho del medio ambiente y administración local / Luis Manuel Alonso González ...[et al.] ; coord. José, Esteve Pardo. - Barcelona : Diputació de Barcelona ; Madrid : Editorial Civitas, 1996. - 889 p. ; 25 cm  
ISBN 84-470-0634-4

**Deregulierung im Wirtschafts- und Umweltrecht**

Deregulierung im Wirtschafts- und Umweltrecht / hrsg. Rolf Stber. - Koeln (etc.) : Carl Heymanns Verlag, 1990. - VII, 75 p. ; 21 cm - (Studien zum oeffentlichen Wirtschaftsrecht ; Band 12)  
ISBN 3-452-21863-5

**Eigentumsgarantie Und Umweltschutz**

Eigentumsgarantie und Umweltschutz / hrsg. Fritz Ossenbuehl ; Mit Beiträgen von Josef Isensee... [et al.]. - Heidelberg : Decker und Mueller, 1990. - V, 86 p. ; 21 cm - (Heidelberger Forum ; 63)  
ISBN 3-8226-5489-2

**Erbguth, Wilfried**

Rechtssystematische Grundfragen des Umweltrechts / Wilfried Erbguth. - Berlin: Duncker und Humblot, 1987. - 452 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 7)

**Fisher, Precht**

Umweltschutz durch technische Regelungen / Precht Fischer. - Berlin : Duncker und Humblot, 1989. - 205 p. , 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 10)  
ISBN 3-428-06575-1

**Fromageau, Jérôme**

Droit de l'environnement / Jérôme Fromageau, Philippe Guttinger. - Paris : Éditions Eyrolles, 1993. - 254 p. ; 24 cm  
ISBN 2-212-03169-6

**Gaba, Jeffrey M.**

Environmental law / Jeffrey M. Gaba. - St. Paul, Minn. : West Publishing Co., 1994. - XXIV, 247 p. ; 25 cm - (Black Letter Series)  
ISBN 0-314-04086-2

**Hegele, Dorothea**

Die Bedeutung von Sachverstaendigengutachten fuer die richterliche Rechtskonkretisierung im Umweltschutz / Dorothea Hegele. - Berlin : Duncker und Humblot, 1993. - 369 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 29)  
ISBN 3-428-07568-4

**Huettermann, Klaus**

Funktionen der Grenzwerte im Umweltrecht und Abgrenzung des Begriffs / Klaus Huettermann. - Frankfurt an Main [etc.] : Peter Lang, 1993. - 186 p. ; 21 cm - (Europaeische Hochschulschriften. Reihe 2, Rechtswissenschaft ; Band 1452)  
ISBN 3-631-46544-0

**Jahrbuch Des Umwelt- Und Technikrechts**

Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts : 1993. - Heidelberg : R. v. Decker's Verlag, 1994. - XI, 445 p ; 21 cm - (Umwelt- und Technikrecht ; Band 21)  
ISBN 3-7685-2293-8

**Kloepfer, Michael**

Umweltgesetzbuch : allgemeiner Teil / Michael Kloepfer, Eckard Rehbinder, Eberhard Schmidt-Assmann; unter mitw. von Philip Kunig. - 2. Aufl. - Berlin : Erich Schmidt, 1991. - 504 p. ; 24 cm - (Berichte ; 7/90)

ISBN 3-503-03270-3

**Laitos, Jan G.**

Natural resources law: cases and materials / Jan G. Laitos. - St. Paul, Minn. : West Publishing Co., 1985. - LXXIV, 938 p. ; 26 cm - (American Casebook Series)

**Laitos, Jan G.**

Energy and natural resources law in a nutshell / Jan G. Laitos, Joseph P. Tomain. - St. Paul, Minn. : West Publishing, 1992. - XCIX, 554 p. ; 19 cm

ISBN 0-314-00118-2

**Mache, Hans-Michael**

Umweltrecht : grundzuege fuer die Praxis / Hans-Michael Maché. - Herne; Berlin : Verlag fuer die Rechts- und Anwaltspraxis, 1994. - XVII, 228 p. ; 21 cm - (Leipziger Ratgeber Recht)

ISBN 3-927935-38-7

**Matier, Debra**

Data, information, evidence and rhetoric in the environmental policy process : the case of solid waste management / Debra Matier. - Badia Fiesolana, San Domenico (FI) : European University Institute. - 31 p. ; 21 cm - (EUI Working Papers of the Robert Schuman Centre ; N 95/33)

**Osnabruecker Gespraechе Zum Deutschen Und Europaeischen Umweltrecht, 3, 1995**

Integrierter und betrieblicher Umweltschutz / Dritte Osnabruecker Gespraechе zum deutschen und Europaeischen Umweltrecht am 18./19. Mai 1995 ; hrsg. Hans-Werner Rengeling. - Koeln [etc.] : Carl Heymanns Verlag, 1996. - XVII, 271 p. ; 21 cm - (Schriften zum deutschen und europaeischen Umweltrecht ; Band 7)

ISBN 3-452-23438-X

**Petersen, Frank**

Schutz und Vorsorge / Frank Petersen. - Berlin : Duncker und Humblot, 1993. - 378 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 30)

ISBN 3-428-07626-5

**Rechtsprechung Zum Umweltschutz**

Rechtsprechung zum Umweltschutz : Entscheidungen deutscher Gerichte und des Europaeischen Gerichtshofes seit 1990 / hrsg. Umweltbundesamt ; Bearb. Siegbert Lohse, Beate Hesterberg, Hanna Zimmermann. - Berlin : Erich Schmidt, 1995. - sem pag. ; 22 cm - Folhas móveis

ISBN 3-503-03858-2



**Riedel, Martin**

Das Vorhaben der kodifikatorischen Vereinheitlichung des Umweltrechts / Martin Riedel. - Muenchen: VVF, 1995. - XXIII, 175 p. ; 21 cm - ( Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung ; Band 460)  
ISBN 3-89481-123-4

**Rose-Ackerman, Susan**

Umweltrecht und- politik in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland / Susan Rose-Ackerman. - Baden-Baden : Nomos, 1995. - 300 p. ; 23 cm - (Frankfurter Schriften zum Umweltrecht ; Band 10)  
ISBN 3-7890-3807-5

**Storm, Peter**

Christoph Umweltrecht : Einfuehrung / Peter-Christoph Storm. - 6., vollst. ueberarb. Aufl. . - Berlin : Erich Schmidt, 1995. - 194 p. ; 23 cm  
ISBN 3-503-03887-6

**Tietenberg, Tom**

Environmental and natural resurce economics / Tom Tietenberg. - 4. ed. - New YorK : Harper Collins College Publishers, 1996. - XXVI, 614 p. ; 24 cm  
ISBN 0-673-99472-4

**Tomerius, Stephan**

Informelle Projektabsprachen im Umweltrecht / Stephan Tomerius. - Baden-Baden : Nomos Verlag, 1995. - 254 p. ; 23 cm - (Forum Umweltrecht ; Band 15)  
ISBN 3-7890-3927-6

**Umweltschutz Im Recht**

Umweltschutz im Recht / hrsg. Werner Thieme. - Berlin : Duncker und Humblot, 1988. - 250 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 8)  
ISBN 3-428-06348-1

**Umweltstaat Als Zukunft**

Umweltstaat als Zukunft / hrsg. Michael Kloepfer. - Berlin : Economica Verlag, 1994. - XXII, 321 p. ; 24 cm  
ISBN 3-87081-094-7

**Vandrey, Petra**

Neubau des Umweltrechts? : Untersuchung der Vor- und Nachteile einer Kodifizierung des Umweltsrechts unter Bruecksichtigung entsprechender Erfahrungen im Ausland / Petra Vandrey. - Berlin : Koester, 1995. - 294 p. ; 21 cm - (Schriftenreihe Rechtswissenschaften ; Band 2)  
ISBN 3-89574-046-2

**Wallace, Bruce T.**

Environment litigation / Bruce T. Wallace, William J. Stapleton. - New York : John wiley and Sons, 1994. - XXV, 351 p. ; 26 cm - (Environmental Law Library)  
ISBN 0-471-59936-0

**Wilhelm, Sighard**

Umweltrecht : ein Grundriss / Sighard Wilhelm. - Heidelberg : R. v. Decker, 1996. - XVI, 172 p. ; 21 cm.  
- (R. v. Decker's Fachbuecherei: Oeffentliche Verwaltung)  
ISBN 3-7685-1396-3

**Wittkaemper, Gerhard W.**

Umweltschutz : Einfuehrung in Umweltpolitik und Umweltverwaltung unter Beruecksichtigung des Umweltrechts / Gerhard W. Wittkaemper. - Regensburg : Walhalla U. Praetoria Verlag, 1992. - XIV, 208 p. ; 21 cm - (Grundlagen der oeffentlichen Verwaltung)  
ISBN 3-8029-8682-2

**3.4. Direito Internacional e Comunitário do Ambiente****Aragão, Maria Alexandra de Sousa**

O princípio do poluidor pagador : pedra angular da política comunitária do ambiente / Maria Alexandra de Sousa Aragão. - Coimbra : Coimbra Editora, 1997. - 323 p. ; 23 cm - (Studia Iuridica ; 23). - 3 exemplares (1 na leitura)  
ISBN 972-32-0760-5

**Brunnee, Jutta**

Acid rain and ozone layer depletion : international law and regulation. - New York : Transnational Publishers, 1988. - XII, 302 p. ; 23 cm  
ISBN 0-941320-51-0

**Der Einfluss Des Eg-Umweltrechts Auf Das Umweltrecht Der Mitgliedstaaten**

Der Einfluss des EG-Umweltrechts auf das Umweltrecht der Mitgliedstaaten : Aktuelle Probleme des deutschen Umweltrechts / hrsg. Dirk Uwer. - Aachen : Shaker, 1996. - 242 p. ; 21 cm. - (Berichte aus der Rechtswissenschaft)  
ISBN 3-8265-5304-7

**Derecho Medioambiental de la Unión Europea**

Derecho Medioambiental de la Unión Europea / coord. Picón Rísquez ; pról. Fernando Mariño Menéndez. - Madrid (etc.). McGraw-Hill, 1996. - XXIII, 363 p. ; 22 cm - (Monografía. Ciências Jurídicas)  
ISBN 84-0502-8

**Hintz, Manfred**

Weltraumrechtlicher Umweltschutz im voelkerrechtlichen Regelungszusammenhang / Manfred Hintz. - Frankfurt am Main [et al.] : Peter Lang, 1995. - 253 p. ; 19 cm  
ISBN 3-631-49243-X

**International Environmental Law**

International environmental law : basic instruments and references / ed. Edith Brown Weiss, Daniel Barstow Magraw, Paul C. Szasz. - New York : Transnational Publishers, 1992. - XXIII, 749 p. ; 23 cm  
ISBN 0-941320-68-5

**International Environmental Law And Regulations**

International environmental law and regulations / ed. Dennis Campbell, Marilise Swart. - Chichester: John Wiley and Sons; 24 cm - ( Environmental Law Series). - Vol. 1: 1996  
ISBN 0-471-95229-X

**International Environmental Negotiation**

International environmental negotiation / ed. Gunnar Sjoestedt. - Newbury Park [etc.] : Sage Publications, 1993. - XVI, 344 p. ; 23 cm  
ISBN 0-8039-4760-7

**Kiss, Alexandre**

International environmental law / Alexandre Kiss, Dinah Shelton. - New York  
ISBN 0-941320-67-1

**Piniella Corbach, Francisco**

Transporte marítimo y medio ambiente / F. Piniella. - Salamancaq : Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 1996. - 101 p. ; 24 cm  
ISBN 84-7786-288-5

**Romi, Raphael**

L'Europe et la protection juridique de l'environnement / Raphael Romi ; pr.f. Yannis Paleokrassas. - Paris : Litec, 1993. - 240 p. ; 22 cm. - (Collection Environnement)  
ISBN 2-7111-2327-8

**Vacca, Michele**

La politica comunitaria dell'ambiente e la sua attuazione negli stati membri /Michele Vacca. - Milano : Giuffrè, 1992. - XVI, 399 p. ; 24 cm - (Pubblicazioni del Dipartimento di Teoria dello Stato dell' Università degli Studi di Roma La Sapienza ; 2)  
ISBN 88-14-03562-8

**3.5. Direito Penal do Ambiente****Kloepfer, Michael**

Umweltstrafrecht / Michael Kloepfer, Hans-Peter Vierhaus. - Muenchen : C. H. Beck, 1995. - XXXVII, 174 p. ; 23 cm - (Schriftenreihe der Neuen Juristischen Wochenschrift ; Heft 58)  
ISBN 3-406-39910-X

**3.6. Impacte Ambiental****Garcia Ureta, Agustin**

Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental : el contexto comunitario y estatal / Agustin Garcia Ureta. - Bilbao : Instituto Vasco de Administración Pública Herri-Ardularitzaren Euskal Erakundea, 1994. - 383 p. ; 24 cm - (Colección Tesis Doctorales)  
ISBN 84-7777-118-9

**Landel, Christoph**

Die Umweltverträglichkeitsprüfung in parallelen Zulassungsverfahren / Christoph Landel. - Berlin: Duncker und Humblot, 1994. - 306 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 53)  
ISBN 3-428-08280-X

**Oliveira, Isaurindo de**

Aproveitamento hidroagrícola da Herdade das Casas velhas, Barragem das Casas Velhas : estudo de impacte ambiental, resumo não técnico, memória descritiva e justificativa, peças desenhadas/ Isaurindo de Oliveira. - (s. l.: s. n.), 1996. - 9 f. ; 30 cm

**Oliveira, Isaurindo de**

Aproveitamento hidroagrícola da Herdade das Casas velhas, Barragem das Casas Velhas : estudo de impacte ambiental, memória descritiva e justificativa, peças desenhadas/ Isaurindo de Oliveira. - (s. l.: s. n.), 1996. - 49 f. ; 30 cm

**Peters, Heinz-Joachim**

Das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung / Heinz-Joachim Peters. - Baden-Baden : Nomos, vol. ; 18 cm - Band 1: Vorschriftensammlung mit Einführung in das UVP-Recht. - 1995  
ISBN 3-7890-3726-5

**Schneider, Jens-Peter**

Nachvollziehende Amtsermittlung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung / Jens-Peter Schneider. - Berlin : Duncker und Humblot, 1991. - Schriften zum Umweltrecht  
ISBN 3-428-07120-4

**Sociedade de Engenharia e Inovação Ambiental**

Estudo integrado de impacte ambiental do empreendimento de Alqueva : resumo não técnico / Sociedade de engenharia e Inovação Ambiental. - (s. l.) : S.E.I.A., 1995. - 22 p. + anexo; 30 cm.

Sociedade de Engenharia e Inovação Ambiental

Estudo integrado de impacte ambiental do empreendimento de Alqueva / Sociedade de engenharia e Inovação Ambiental. - (s. l.) : S.E.I.A., 1995; 30 cm. - vol. 1A: Resumo executivo, resumo técnico. - vol. 1B: Relatório técnico. - Vol. 2: Anexo cartográfico. - vol. 3: Avaliação de impactes, avaliação financeira das medidas minimizadoras. - vol. 4. Descrição do projecto, risco de rotura. - vol. 5. Qualidade da água, caudal ecológico. - vol. 6: Geologia e tectónica. - vol. 7: Solos, avaliação da qualidade da água para rega. - vol. 8: Fauna terrestre. - vol. 9: Flora e vegetação. - vol. 10: sedimentologia fluvial, estuário e zona costeira. - vol. 11. Impactes sócio económicos, impactes materiais e humanos.

**Umweltverträglichkeitsprüfung Landwirtschaft Und Umweltschutz**

Umweltverträglichkeitsprüfung Landwirtschaft und Umweltschutz : Referate der Zweiten Warschauer Gespraechе zum Umweltrecht vom 26. bis 30. September 1994 / hrsg. Pawel Czechowski, Reinhard Hendler. - Stuttgart [etc.] : Richard Boorberg, 1996. - 182 p. ; 21 cm  
ISBN 3-415-02130-0



### **3.7. Imposto Ecológico**

**Hendler, Reinhard**

Die Sonderabfallabgabe / Reinhard Hendler. - Stuttgart [etc.] : Richard Boorberg Verlag, 1996. - 146 p.; 21 cm - (Marburger Schriften zum oeffentlichen Recht ; Band 10)  
ISBN 3-415-02142-4

**Selmer, Peter**

Sonderabfallabgaben und Verfassungsrecht / Peter Selmer. - Berlin :  
ISBN 3-428-08745-3

### **3.8. Política do Ambiente**

**Kohout, Franz**

Vorsorge als Prinzip der Umweltpolitik : eine Analyse rechtlicher Instrumenteder Umweltpolitik / Franz Kohout. - München : Tilsner, 1995. - 238 p. ; 21 cm- (Politik, Staat, Wissenschaft)  
ISBN 3-910079-21-0

**Lascoumes, Pierre**

L'éco-pouvoir : environnements et politiques/ Pierre Lascoumes. - Paris:Éditions La Découverte, 1994. - 317 p.; 22 cm. - (Textes à l'Appui. Série Écologie et Société)  
ISBN 2-7071-2327-7

**Paehlke, Robert C.**

Environmentalism and the future of progressive politics / Robert C. Paehlke. - New Haven : Yale University Press, 1989. - VIII, 325 p. ; 24 cm  
ISBN 0-300-04826-2

### **Umwelterhaltung Und Umweltgestaltung Im Kommunalen Bereich**

Umwelterhaltung und Umweltgestaltung im kommunalen bereich / Hans-Wolfgang Arndt...[et al.]. - Frankfurt am Main [etc.] : Peter Lang, 1994. - 219 p. ; 21 cm - (Mannheimer Beitrage zum Oeffentlichen Recht und Steuerrecht ; Band 1)  
ISBN 3-631-46828-8

### **Umweltpolitische Steuerung In Einem Liberalisierten Strommarkt**

Umweltpolitische Steuerung in einem liberalisierten Strommarkt / hrsg. Wolfgang Hoffmann-Riem, Jens-Peter Schneider. - Baden-Baden : Nomos, 1995. - 292 p. ; 25 cm - (Forum Umweltrecht ; 12)  
ISBN 3-7890-3714-1

**Wulfhorst, Reinhard**

Der Schutz ueberdurchschnittlich empfindlicher Rechtsgueter im Polizei- und Umweltrecht / Reinhard Wulfhorst. - Berlin : Duncker und Humblot, 1994. - 175 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 38)



### 3.9. *Poluição*

**Engler, Karen**

Der oeffentlich-rechtliche Immissionsabwehranspruch / Karen Engler. - Berlin : Duncker und Humblot, 1995. - 288 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 52)  
ISBN 3-428-08242-7

**Jarass, Hans D.**

Bundes-Immissionsschutzgesetz : (BImSchG) : Kommentar / Hans D. Jarass. - 3., ueberarbeitete Aufl. - Muenchen : C. H. Beck, 1995. - XIX, 1318 p. ; 20 cm  
ISBN 3-406-38948-1

**Kipp, Burkhard**

Der Einfluss des Oeffentlichen Baurechts auf den Privatrechtlichen Immissionsschutz / Burkhard Kipp. - Aachen : Snaker, 1995. - 134 p. ; 21 cm - (Berichte aus der Rechtswissenschaft)  
ISBN 3-8265-5084-6

**Rummel, Ulrich Daniel**

Inhaltliche Anforderungen an Massnahmen zur Altlastensanierung / Ulrich Daniel Rummel. - Baden-Baden : Nomos, 1996. - 303 p. ; 23 cm - (Frankfurter Schriften zum Umweltrecht ; Band 12)  
ISBN 3-7890-4215-3

**Selected Environmental Law Statutes**

Selected environmental law statutes: 1996-97 educacional edition. - St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1996. - XXII, 2412 p. ; 25 cm  
ISBN 0-314-09977-8

**Zwanzig Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz**

Zwanzig Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz / hrsg. Hans-Joachim Koch, Rainer Lechelt. - Baden-Baden : Nomos, 1994. - 230 p. ; 23 cm - (Forum Umweltrecht. Schriftenreihe der Forschungsstelle Umweltrecht der Universitaet Hamburg ; Band 9)  
ISBN 3-7890-3490-8

### 3.10. *Resíduos*

**Abel-Lorenz, Eckart**

Abfallvermeidung, Handlungspotentiale der Kommunen : rechtliche Moeglichkeiten und grenzen / Eckart Abel-Lorenz, Tobias Broenneke, Thomas Schiller. - Taunusstein : Eberhard Blottner Verlag, 1994. - 229 p. ; 21 cm - (Schriften des Instituts fuer Umweltrecht IUR, Bremen)  
ISBN 3-89367-045-9

**Ebling, Wilfried**

Beschleunigungsmoeglichkeiten bei der Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen / Wilfried Ebling. - Berlin : Duncker und Humblot, 1993. - 408 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 33)

**Hannequart, Jean-Pierre**

Le droit européen des déchets / Jean-Pierre Hannequart. - Bruxelles : Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, 1993. - 483 p. ; 24 cm

**Hass, Bernhard**

Handlungsspielraume gemeindlicher Umweltpolitik am Beispiel des Abfallrechts / Bernhard Haass. - Berlin : Duncker und Humblot, 1992. - 291 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 27)  
ISBN 3-428-07637-0

**Hoffmann, Michael**

Grundfragen der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfall nach nationalem Recht und nach EG-Recht / Michael Hoffmann. - Berlin : Duncker und Humblot, 1994. - 184 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 43)

**Osnabruecker Gespraechen Zum Deutschen Und Europaeischen Umweltrecht, 2, 1994**

Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht : neue Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland und in der Europaeischen Gemeinschaft / Zweite Osnabruecker gespraechen zum deutschen und europaeischen Umweltrecht ; hrsg. Hans-Werner Rengeling. - Koeln [etc.] : Carl Heymanns, 1994. - XXXI, 226 p. ; 21 cm - (Schriften zum deutschen und europaeischen Umweltrecht ; Band 4)  
ISBN 3-452-23047-3

**Pohl, Andreas**

Abfallrechtliche Sicherungs- und Rekultivierungspflichten / Andreas Pohl. Berlin : Duncker und Humblot, 1993. - 190 p. ; 24 cm. - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 34)  
ISBN 3-428-07845-4

**Portugal. Leis, decretos, etc.**

Resíduos: legislação : jurisprudência / Isabel Rocha, Duarte Filipe Vieira. - Porto : Porto Editora, 1996. - 603 p. ; 24 cm - (Coleção Ambiente ; 2)  
ISBN 972-0-06732-2

**Santamaria Arinas, Ren, Javier**

Administración pública y prevención ambiental : el régimen jurídico de la producción de residuos peligrosos / René, Javier Santamaria Arinas. - Bilbao : Instituto Vasco de Administración Pública, 1996. - 475 p. ; 24 cm - (Colección Tesis Doctorales)  
ISBN 84-7777-142-1

**Schoch, Friedrich**

Privatisierung der Abfallentsorgung / Friedrich Schoch. - Koeln (etc.) : Carl Heymanns, 1992. - XIV, 197 p. ; 21 cm - (Kommunalwissenschaftliche Forschung und Kommunale Praxis ; Band 4)  
ISBN 3-452-22369-8

**Schulz, Ronald**

Die Lastentragung bei der Sanierung von Bodenkontaminationen / Ronald Schulz. - Berlin : Duncker und Humblot, 1995. - 430 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 61)  
ISBN 2-428-08395-4

### 3.11. Responsabilidade

**Brandner, Thilo**

Gefahrenerkennbarkeit und polizeirechtliche Verhaltensverantwortlichkeit / Thilo Brandner. - Berlin: Duncker und Humblot, 1990. - 111 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 15)

**Cabanillas Sanchez, Antonio**

La reparación de los daños al medio ambiente / Antonio Cabanillas Sánchez. - Pamplona : Editorial Aranzadi, 1996. - 337 p. ; 24 cm - (Colección Monografías Aranzadi ; 33)  
ISBN 84-8193-355-4

**Dierkes, Christoph**

Die Grundpflichten bei der Einstellung des Betriebes genehmigungsbeduerftiger Anlagen gemaess Abs. 3 BImSchG / Christoph Dierkes. - Berlin : Duncker und Humblot, 1994. - 186 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 41)  
ISBN 3-428-08094-7

**Enmarch-Williams, Herbert**

Environmental risks and rewards for business / Herbert Enmarch-Williams. - Chichester (etc.) : John Wiley and Sons, 1996. - XIX, 243 p. ; 23 cm - (Environmental Law Series)  
ISBN 0-471-96437-9

**Kadner, Thomas**

Der Ersatz oekologischer Schaeden : Ansprueche von Umweltverbaenden / Thomas Kadner. - Berlin: Duncker und Humblot, 1995. - 353 p. ; 23 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 56)  
ISBN 3-428-08233-8

**Learning From Disaster**

Learning from disaster : risk management after Bhopal / ed. Sheila Jasanoff. - Philadelphia : University of Pennsylvania, 1994. - XIII, 291 p. ; 23 cm - (Law in Social Context Series)  
ISBN 0-8122-1532-X

**Moellers, Thomas M. J.**

Rechtsgueterschutz im Umwelt- und Haftungsrecht / Thomas M. J. Moellers. - Tuebingen : J. C. B. Mohr, 1996. - XXV, 454 p. ; 24 cm - (Jus Privatum ; Band 18)  
ISBN 3-16-146562-8

**Ossenbuehl, Fritz**

Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers fuer Altlasten / Fritz Ossenbuehl. - Baden-Baden : Nomos, 1995. - 95 p. ; 23 cm  
ISBN 3-7890-3821-0

**Panther, Stephan**

Haftung als Instrument einer praeventiven Umweltpolitik / Stephan Panther. - Frankfurt am Main : Campus Verlag, 1992. - 266 p. ; 21 cm - (Reihe Wirtschaftswissenschaft ; Band 14)  
ISBN 3-593-34506-4



**Pappel, Roland**

Civil liability for damage caused by waste / Roland Pappel. - Berlin : Duncker und Humblot, 1995. - 159 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 49)  
ISBN 3-428-08156-0

**Rehbinder, Eckhard**

Das Vollzugsdefizit im Umweltrecht und das Umwelthaftungsrecht / Eckhard Rehbinder. - Leipzig : Leipziger Universitaetsverlag, 1995. - 41 p. ; 21 cm - (Leipziger Juristische Vortraege ; Heft 12)  
ISBN 3-929031-85-X

**Urlaub, Guenter**

Die Beurteilung von Umweltrisiken / Guenter Urlaub. - Aachen : Shaker, 1995. - 270 p. ; 21 cm - (Berichte aus der Rechtswissenschaft)  
ISBN 3-8265-5031-5

**Ziehm, Hanno**

Die Stoererverantwortlichkeit fuer Boden- und Wasserverunreinigungen / Hanno Ziehm. - Berlin : Duncker und Humblot, 1989. - 135 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 12)

**4. Bibliografia Geral****Biagini, Aldo**

Il patrimonio degli enti pubblici : I terreni : una indagine conoscitiva / Aldo Biagini, Guglielmo Comoglio, Sergio Trebeschi. - Bologna : Il Mulino, 1990. - 227 p. ; 22 cm  
ISBN 88-15-02849-8

**Cidadania Coletiva**

Cidadania coletiva / organ. José Alcebíades de Oliveira Jr., José Rubens Morato Leite. - Florianópolis : paralelo 27, 1996. - 286 p. ; 21 cm - (Coleção Jurídica ; 1)  
ISBN 85-85433-78-7

**Congres Des Notaires De France**, 90, Nantes, 1994 Protection De L'environnement : De La contrainte au contrat / 90. Congrès des Notaires de France. - Nantes : Crédit Foncier de France, 1994. - 2 vol. ; 21 cm

**Diritto All'informazione Ambientale e Sistemi Informativi Orientati Alcittadino**

Diritto all'informazione ambientale e sistemi informativi orientati al cittadino / a cura di Elio Fameli, Antonio Cammelli. - Padova : CEDAM, 1996. - XLV, 435 p. ; 24 cm - (Quaderni dell'Istituto di Studi Politico-Giuridici dell'Università di Pavia. Collana Diritto e Ambiente ; 4)  
ISBN 88-13-19652-0

**Guilbaud, Jacques**

La chasse et le droit / Jacques Guilbaud.-14. ,ed. / François Colas-Belcour. Paris : Litec, 1994. - 829 p. ; 24 cm  
ISBN 2-7111-2294-8

**Ladeur, Karl-Heinz**

Das Umweltrecht in der Wissensgesellschaft : von der Gefahrenabwehr zum Risikomanagement / Karl-Heinz Ladeur. - Berlin : Duncker und Humblot, 1995. - 299 p. ; 24 cm - (Schriften zur Rechtstheorie; Heft 167)

ISBN 3-428-08251-6

**Loperena Rota, Demetrio**

El derecho al medio ambiente adecuado / Demetrio Loperena Rota. - Madrid : Editorial Civitas, 1996. - 154 p. ; 18 cm - (Cadernos Cívitas)

ISBN 84-470-0674-3

**Martell, Luke**

Ecology and society : an introduction / Luke Martell. - Reprinted. - Cambridge: Polity Press, 1995. - 232 p. ; 23 cm

ISBN 0-7456-1023-4

**Meyer, John W.**

Organizational environments : ritual and rationality / John W. Meyer, W. Richard Scott. - Newbury Park : SAGE Publications, 1992. - 302 p. ; 22 cm

ISBN 0-8039-4469-1

**Oekologie Und Recht**

Oekologie und Recht / hrsg. Lorenz Schulz. - Koeln [etc.] : Carl Heymanns Verlag, 1991. - 167 p. ; 21 cm

ISBN 3-452-22098-2

**OTT, Wolfgang**

Grenzwerte zum Schutz des Bodens gegen Schdstoffe / Wolfgang Ott. - Frankfurt am Main (etc.) : Peter Lang, 1996. - XLIII, 405 p. ; 21 cm - (Europaeische Hochschulschriften. Reihe 2, Rechtswissenschaft; Band 1887)

**Portugal, Ministério do Ambiente. Ambiforum, Centro de Estudos Ambientais**

LEXAMB : legislação de ambiente anotada e comentada / Ambiforum , Centro de Estudos Ambientais, (1995?). - 11 vol. ; 30 cm - Folhas móveis

**Thome-Kozmiensky, Sophie**

Die Verpackungsverordnung : Rechtmässigkeit, Duales System, Europarecht / Sophie Thom-Kozmiensky. - Berlin : Duncker und Humblot, 1994. - 184 p. ; 24 cm - (Schriften zum Umweltrecht ; Band 42)

ISBN 3-428-0801-3

**Umweltinformationsgesetz**

Umweltinformationsgesetz : (UIG) : Kommentar / André Turiaux. - München : C. H. Beck, 1995. - XXV, 517 p. ; 18 cm

ISBN 3-406-39967-3

*CEDÖUA*

# ÍNDICE IDEOGRÁFICO



**Índice ideográfico:**

- Avaliação de impacte ambiental
  - cláusula geral de sujeição 37
  - condições e critérios de sujeição 43
  - de projectos de gestão de resíduos 48
  - dimensão dos projectos 45
  - listas de projectos sujeitos 38
  - localização de projectos 45
  - natureza dos projectos 44
  - regime comunitário 37
  - regime nacional 37
- Cálculo de indemnização 63
- Danos dos planos 62, 65
- Danos idênticos aos dos planos 63
- Danos indemnizáveis 60
- Direito comunitário da água
  - consequências para Portugal 29
  - críticas ou dúvidas que a proposta suscita 21
  - méritos da proposta 16
  - proposta de directiva 15
  - significado da proposta 28
- Expropriação 54
- Expropriações de sacrificio 54, 61
- Expropriações do plano 62, 65
- Gestão de resíduos 37
- Impacte ambiental *ver* avaliação de impacte ambiental
- Medida preventiva ilegal 67
- Medidas preventivas 53
- Medidas preventivas ilícitas 66
- Possibilidade de urbanização dos solos qualificada 58
- Princípio da igualdade 60
- Reservas de expropriação 65
- Resíduos *ver* gestão de resíduos