

# PEDIDO DE INTERVENÇÃO NO ÂMBITO DO REGIME JURÍDICO DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL<sup>1</sup>

Sofia Sá<sup>†</sup>



Inserindo-se no âmbito do regime jurídico da responsabilidade ambiental, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 147/2008 de 29 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 245/2009 de 22 de Setembro, Decreto-Lei n.º 26-A/2011 de 1 de março e Decreto-Lei n.º 60/2012 de 14 março, o “pedido de intervenção” é uma temática que se reveste de particular importância, como veremos.

A escolha do tema relaciona-se com a esfera dos direitos subjectivos e a sua relevância no direito ao ambiente que, poderia ser muito mais efectivado do que é actualmente, conforme constataremos ao longo desta comunicação.

Esta matéria encontra-se prevista no artigo 18.º deste regime jurídico no qual se estabelecem os destinatários e os procedimentos, aos quais se devem obedecer a fim de desencadear

---

<sup>1</sup> O presente texto foi objecto de comunicação do tema “O pedido de Intervenção no âmbito do Regime Jurídico da Responsabilidade Ambiental” nas VIII Jornadas Luso Brasileiras de Direito do Ambiente sobre “Justiça e Direito do Ambiente”, realizadas na Universidade Lusíada, em 13 de dezembro de 2011.

<sup>†</sup> Licenciada em Direito com pós graduação em Ciências Jurídico-Ambientais e Urbanísticas é docente convidada da disciplina de Direito do Urbanismo e Ambiente do IST, Instituto Superior Técnico. Com experiência profissional no sector empresarial do ambiente nas áreas de consultoria jurídica, formação profissional e projectos empresariais ingressou no CESUR, Centro de Sistemas Urbanos e Regionais do IST. Reconhecida como membro especialista desde 2011, tem colaborado em estudos técnico-jurídicos designadamente para empresas, municípios e outras entidades públicas e privadas no âmbito do direito e legislação do ambiente. Publicou diversos artigos na imprensa geral e especializada e co-autora da obra “Colectânea de Legislação Ambiental Nacional” editada em 2007 e autora da obra “Responsabilidade Ambiental – Operadores Públicos e Privados, editada pela vida económica em 2011.

adequadamente, este mecanismo de intervenção.

O impacto deste normativo tem importância junto do operador que tentado a prevaricar nos normativos ambientais, passará a equacionar não só o quadro sancionatório ambiental, mas as reacções sociais provocadas pela ocorrência de danos ambientais, que se reflectirão negativamente na imagem da sua organização.

Efectivamente, a sociedade civil desempenha na actualidade o relevante papel de observador, controlador e sancionador de comportamentos “anti-ambientais”, justificado pelo maior esclarecimento e consciencialização do público no que respeita à protecção e preservação dos valores ambientais, como algo que pertence a todos nós.

De facto, não há dúvida que o “pedido de intervenção” desempenha um importante papel dissuasor de praticas contrárias à protecção dos recursos naturais tutelados, designadamente sobre a água, espécies e *habitats* naturais e solo, funcionando adequadamente de modo preventivo. Todavia, desempenha igualmente um relevante papel reactivo, consubstanciado na obrigação do operador responsável adoptar medidas de reparação, em caso de danos ambientais até à reposição do seu “estado inicial” ou seja, até à situação que se verificaria se o dano não tivesse ocorrido.

Portanto, a prevenção e a reparação dos danos ambientais são efectuadas mediante a aplicação do princípio do poluidor-pagador, com a responsabilização financeira do operador que por virtude da actividade desenvolvida, causou danos ambientais ou ameaça iminente de tais danos.

É neste âmbito que se suscita a questão absolutamente central, que é de saber, se perante situações de danos ambientais ou de ameaça iminente, qualquer cidadão tem direito a pedir a intervenção da autoridade competente.

Se nos cingirmos à interpretação literal do normativo essa legitimidade é conferida aos “interessados”. Analisemos

então que “interessados” estão legalmente habilitados para requerer o pedido de intervenção junto da autoridade competente, de forma a desencadear os efeitos adequados, sobre o eventual operador responsável pelo dano ou ameaça iminente de dano ambiental.

O nº 1 do artigo 18º sob a epígrafe *pedido de intervenção* confere a *todos os interessados* o poder de *apresentar à autoridade competente observações relativas a situações de danos ambientais, ou de ameaça iminente desses danos, de que tenham conhecimento e o direito de pedir a sua intervenção, apresentando com esse pedido os dados e informações relevantes de que dispõem*.

Por seu turno o nº 2 estabelece que para estes efeitos, *interessado é qualquer pessoa singular ou colectiva que:*

- a) Seja afectada ou possa vir a ser afectada por danos ambientais, ou*
- b) Tenha um interesse suficiente no processo de decisão ambiental relativo ao dano ambiental ou ameaça iminente de dano em causa; ou*
- c) Invoque a violação de um direito ou de um interesse legítimo protegido nos termos da lei.*

O nº 3 completa este dispositivo legal, com a atribuição à autoridade competente do poder de solicitar a apresentação de dados e informações complementares sempre que os elementos inicialmente fornecidos suscitem dúvidas.

Seguidamente, a autoridade competente afere da viabilidade do pedido de intervenção no prazo de 20 dias, e determina designadamente, “...se existe um dano ambiental, e se assiste legitimidade ao requerente do pedido de intervenção, e comunica às partes interessadas o respectivo deferimento ou indeferimento.”, de acordo com o nº 4.

Deferido o pedido de intervenção, a autoridade competente notifica o operador em causa para que se pronuncie, no prazo de 10 dias, sobre o pedido de intervenção e as observa-

ções que o acompanham, em conformidade com o nº 5.

Conclui o nº 6 que depois de ouvido o operador em causa a autoridade competente, decide as medidas a adoptar, depois de ouvida a autoridade de saúde territorialmente competente quando esteja em causa a saúde pública.

É precisamente neste normativo que se suscita a questão, não do poder da autoridade competente aferir a existência de danos ambientais ou da ameaça iminente de tais danos, mas o poder de aferir a legitimidade do requerente no “pedido de intervenção”.

A legitimidade dos cidadãos ao direito ao ambiente fica então dependente de uma decisão administrativa de deferimento ou indeferimento da autoridade competente, neste caso da Agência Portuguesa do Ambiente, o que coloca em crise o direito constitucional ao ambiente, nos termos até agora estudados e apresentados pela doutrina portuguesa.

Neste seguimento, o direito constitucional ao ambiente parece ser cerceado pelo dispositivo constante no nº 4 do artigo 18º do Decreto-Lei nº 147/2008 de 29 de julho, condicionando a legitimidade aos critérios determinados por aquela entidade, nomeadamente aos casos invocados de “*violação de um direito*” ou “*interesse legítimo*” protegido nos termos da lei.

Nos termos do regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais, *interessado* é o que foi afectado por danos ambientais ou que poderá vir a sê-lo, ou aquele, que possua um interesse suficiente no processo de decisão ambiental relativo ao dano ambiental ou ameaça iminente ou, aquele que invoque a *violação de um direito* ou de um *interesse legítimo*, protegido nos termos da lei.

De facto, o direito ao ambiente encontra expressão nas mais variadas vertentes de intervenção, desde logo ao nível do direito internacional, a Convenção de Aarhus<sup>2</sup>, que tendo como

---

<sup>2</sup> Em vigor em Portugal desde 7 de setembro de 2003. A Comunidade Europeia ratificou a Convenção de Aarhus em 25 de Junho de 1998.

objectivo garantir os direitos de acesso à informação, participação do público na tomada de decisão e o acesso à justiça em matéria de ambiente, pressupõe que a melhoria da participação e da sensibilização dos cidadãos para os problemas ambientais conduz a uma melhoria da protecção do ambiente.

Estes objectivos visariam contribuir para o aumento da qualidade e implementação das decisões; para o conhecimento público das questões ambientais e para a transparência do processo de tomada de decisão.

Relativamente ao conceito de “*interesse*” a Convenção, estabelece duas definições para efeitos da sua aplicação: “Público”, *uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas e, como definido na legislação ou prática nacionais, as suas associações, organizações ou grupos*, e, por “Público interessado”, *o público afectado ou que possa ser afectado ou que tenha interesse no processo da tomada de decisão*, sendo certo que, as organizações não governamentais que promovam a protecção do ambiente e preencham os requisitos definidos na legislação nacional serão consideradas como interessadas, nos termos do nº 4 e 5 do artigo 2º da Convenção.

Também a al. c) do nº 1 do artigo 5º cuja epígrafe trata da recolha e difusão de informação em matéria de ambiente, estabelece que *cada parte assegurará que no caso de uma ameaça iminente para a saúde humana ou para o ambiente, causada por actividades humanas ou causas naturais, toda a informação que possa permitir ao público tomar medidas para prevenir ou mitigar os danos desta ameaça e é assegurada por uma autoridade pública, é difundida sem demora e imediatamente aos membros do público que possa ser afectado*.

Salienta-se mais uma vez a relevância na definição de “público” e de “público que pode vir a ser afectado”.

No acesso à justiça regulado nas alíneas a) e b) do nº 2 do artigo 9º faz-se referência ao “*interesse legítimo*” e “*violação de um direito*” no que respeita aos membros do “público inte-

ressado” considerando contudo as disposições na legislação nacional.

Mais adiante, se estabelece que é de acordo com a legislação nacional que serão definidos os conceitos de “*interesse legítimo*” e a “*violação de um direito*”, de modo compatível com o objectivo de dar ao público interessado um amplo acesso à justiça de acordo com os objectivos previstos na Convenção.

As organizações não governamentais, encontram-se salvaguardadas por via do “*interesse legítimo*” ou da “*violação de um direito*”, contando que satisfaçam as condições previstas neste normativo.

Ao nível do direito europeu, salienta-se a Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de maio, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas 85/335/CEE e 96/61/CE do Conselho.

A Directiva 2003/35/CE alterou a Directiva 96/61/CE através do aditamento do artigo 15º A, relativo ao acesso à justiça, cometendo o dever aos Estados-Membros de assegurarem de acordo com a legislação nacional, o acesso aos membros do público que tenham “*interesse suficiente*” ou invoquem a “*violação de um direito*” sobre a possibilidade de interpor recurso perante um tribunal ou outro órgão independente e imparcial criado por lei para impugnar a legalidade substantiva ou processual de qualquer decisão, acto ou omissão abrangido pelas disposições de participação do público estabelecidas nesta Directiva.

Ainda neste normativo se estabelece o dever aos Estados Membros de determinarem a definição de “*interesse suficiente*” e a “*violação de um direito*”, salvaguardando igualmente as organizações não governamentais a quem lhes é conferida plena legitimidade, contando que satisfaçam os requisitos que se encontram lá referidos.

No ordenamento jurídico nacional o direito ao ambiente é um direito constitucionalmente consagrado, com legitimidade para ser exercido por qualquer cidadão contudo, a prática revela diferenças porque na verdade; *“na teoria, não há nenhuma diferença entre a teoria e a prática. Mas na prática há.”*<sup>3</sup> se não vejamos:

Num estudo realizado sobre “Acesso à justiça em matérias ambientais: O sistema ambiental e a prática judiciária” que englobou um conjunto de Estados-Membros, coordenado pelo Centre D’Études du Droit de L’Énvironnement (CEDRE) em Bruxelas e o Oeko-Institut, na Alemanha, a Euronatura, Centro para o Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentado, parceiro português neste projecto, divulgou conclusões de extraordinário interesse sobre o resultado dos processos e questões ambientais a nível nacional.

Este estudo contemplou a descrição do quadro jurídico e o apuramento do número e resultado dos processos judiciais apresentados por organizações não governamentais e grupos de cidadãos no período de 8 anos, entre 1995 e 2003.

Na metodologia adoptada foram consultadas bases de dados jurisprudenciais e colectâneas de jurisprudência (nas quais se constatou escassez de informação), foram realizados questionários a todos os tribunais judiciais e administrativos, consultadas as organizações não governamentais de ambiente directamente e através da Confederação das Associações de Defesa do Ambiente, bem como contactadas as cinco Direcções Regionais do Ambiente e Ordenamento do Território (DRAOT), como potenciais partes envolvidas neste tipo de processos judiciais.

Em resultado, dos 239 tribunais judiciais existentes no País responderam 39, na sua maioria pequenas comarcas do interior do país, dando conta de apenas 8 acções judiciais.

---

<sup>3</sup> Citação de Yogi Berra, ex-jogador de *baseboll* americano da Major League Baseball.

Dos 7 tribunais administrativos existentes e directamente contactados foram recebidas 5 respostas, algumas parciais.

Os questionários permitiram identificar 33 processos judiciais perante a jurisdição administrativa; nenhuma das DRAOT respondeu ao questionário, apesar de confirmarem a existência de acções populares contra si, a sistematização dos arquivos não permitiu a identificação da informação.

Também a resposta das organizações não governamentais de ambiente (ONGA) foi reduzida. Foram de facto contactadas a totalidade das ONGA de âmbito nacional, regional e sem âmbito atribuído e apenas 7 responderam, dando conta de 30 acções.

Em termos de resultados finais somaram-se 85 procedimentos, dos quais 35 configuraram queixas apresentadas por ONGA e 40 por cidadãos, do parecer da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), 77 mostraram-se favoráveis e apenas 8 desfavoráveis ao acesso da informação.

A administração concedeu o acesso em segunda leitura a 45 situações, tendo recusado o acesso em 13 e nos restantes 27 a CADA não foi informada.

Quanto aos processos judiciais propostos por cidadãos e ONGA, das 61 acções que entraram na jurisdição administrativa, 41 foram propostas por ONGA e 20 por cidadãos. Na jurisdição civil registou-se o total de 29 acções, sendo 15 propostas por ONGA e 14 por cidadãos. Na jurisdição penal verificaram-se 11 acções das quais, 6 propostas por ONGA e 5 por cidadãos. Contas feitas das 101 acções, 62 foram propostas por ONGA e 39 por cidadãos.

Verificou-se que o maior volume de processos judiciais foi perante os tribunais administrativos, cerca de 60% do total de acções identificadas.

Porquanto, o sucesso obtido com estes processos foi bastante reduzido, a grande maioria das acções ganhas respeitaram a pedidos de acesso a documentos administrativos, não se tra-

duzindo numa protecção directa ao ambiente. Foi ainda significativo, o número de acções que improcedem por motivos formais, justificado pela complexidade e formalismo do contencioso administrativo.

Face ao estudo comparado com outros Estados Membros<sup>4</sup>, concluiu-se que Portugal é dos países que mais oferecia condições para um exercício mais amplo do direito de acesso aos tribunais em matérias ambientais, contudo e paradoxalmente a prática judiciária apontou para um das mais baixas taxas de litigação de entre os vários Estados Membros que participaram neste mesmo estudo.

Perante estes resultados é oportuno reflectir sobre os obstáculos que o nosso sistema de acesso à justiça cria e procurar formas mais eficientes de garantir uma efectiva tutela do ambiente.

Neste contexto e no mesmo sentido numa comunicação produzida em 2011 por um magistrado do Ministério Público, sobre o tema “Ministério Público e a Defesa do Ambiente – As tarefas inadiáveis”<sup>5</sup>, foram apontadas idênticas críticas que se transcrevem complementarmente:

*“... sobre o sistema jurídico português, a sua organização judiciária e os meios legalmente conferidos aos cidadãos e às suas associações para a defesa do ambiente, pode claramente concluir-se que não é por falta de meios legais que o ambiente não é objecto de uma protecção profunda em Portugal.” (...)*

*É contudo legítimo que se pergunte se os cidadãos estão a recorrer efectivamente aos Tribunais no sentido de acautelar*

---

<sup>4</sup> Como a Bélgica, Dinamarca, Alemanha, França, Países Baixos, Itália e Reino Unido.

<sup>5</sup> Texto base da intervenção proferida em Sevilha, em 11 de Novembro de 2010, na Conferência de Juizes e Procuradores Portugueses e Espanhóis – “Aplicação do Direito Ambiental da União Europeia: O Papel das Instâncias Judiciais Nacionais”. Disponível no E-book “Estudos de Direito do ambiente e de Direito do Urbanismo – Instituto de Ciências Jurídico-Políticas.” Disponível em [www.icjp.pt](http://www.icjp.pt)

*a defesa do seu direito ao ambiente, ou se o Ministério Público, está a assumir as competências que legalmente lhes estão atribuídas, e que são vastas, no sentido da realização daquele direito.”*

*E prossegue; “São objecto desta forma de divulgação as decisões dos Tribunais Administrativos de 2ª instância, do Supremo Tribunal Administrativo e as intervenções mais significativas do Ministério Público proferidas no âmbito desta jurisdição.”*

*“A consulta destas decisões é importante, mas é uma informação parcelar, uma vez que integra apenas decisões dos tribunais superiores e sabe-se que nem todas as decisões são publicadas, não havendo uma leitura quantitativa dos processos em causa.”*

*E Conclui, “A dispersão de procedimentos de natureza ambiental por várias ordens de tribunais e pelas circunscrições judiciais no território nacional potencia uma situação onde não existem formas de aglutinação do trabalho dos vários profissionais que intervêm nesta área.*

*E na verdade cada magistrado continua entregue a si mesmo, numa forma bem expressiva em Portugal, entregue à sua autonomia, sem articular a sua acção com a dos demais.”*

Ainda relativamente ao “pedido de intervenção” na redacção do artigo 12º da Directiva 2004/35/CE é atribuída competência aos Estados Membros para determinarem os conceitos de “interesse suficiente” e “violação de um direito”. As organizações não governamentais activas na protecção do ambiente são salvaguardadas, desde que cumpram os requisitos previstos na legislação nacional, sendo legitimadas por via do “interesse” ou por via da “violação de um direito”, nos mesmos moldes referidos anteriormente.

Efectivamente, não há qualquer disposição legislativa nacional que esclareça cabalmente os conceitos “interesse suficiente” e “violação de um direito” pelo que cai nas malhas da

administração o poder de decisão sobre a existência da legitimidade de quem requer o “pedido de intervenção”.

Embora o legislador nacional não concretize o significado destas expressões, o direito de participação procedimental e de acção popular, por via da Lei fundamental<sup>6</sup>, garante a legitimidade a todos os cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos, bem como às organizações não governamentais que visem exclusivamente a defesa e valorização do ambiente, legitimidade para o seu exercício independentemente de terem ou não, interesse directo na demanda.<sup>7</sup>

Os interessados que invocam a “*violação de um direito*” ou “*interesse legítimo*” protegido<sup>8</sup>, sobre o direito ao ambiente, enquanto direito subjectivo público constitucionalmente garantido no n° 1 do artigo 66° e n°s 1 e 3 do art. 52° da Constituição da República Portuguesa, desenvolvido pela Lei de Bases do Ambiente<sup>9</sup> e Lei da participação e acção popular<sup>10</sup>, é atribuída legitimidade a qualquer cidadão no exercício do seu direito em concreto na apresentação do “pedido de intervenção”.

O “pedido de intervenção” é um mecanismo que deveria ser accionado de modo a traduzir colaboração entre os administrados e a administração, designadamente na identificação dos danos e ameaças iminentes, bem como na identificação dos potenciais operadores responsáveis, sobretudo aqueles que não cumprem com o dever de informação, rejeitando assumir as responsabilidades e as inconveniências inerentes à ocorrência do dano<sup>11</sup>.

As vantagens desta colaboração são absolutamente inequívocas para a autoridade competente e para o cidadão nome-

---

<sup>6</sup> Vide n° 3 do artigo 52° da Constituição da República Portuguesa.

<sup>7</sup> Vide n° 1 do artigo 2° da Lei n° 83/95 de 31 de Agosto.

<sup>8</sup> Vide al. a) do art. n° 2 do artigo 2° e al. d) do n° 2 do artigo 37° do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

<sup>9</sup> Lei n° 11/87 de 7 de Abril.

<sup>10</sup> Lei n° 83/95 de 31 de Agosto.

<sup>11</sup> Sá, Sofia em “Responsabilidade Ambiental - Operadores Públicos e Privados, editado pela Vida Económica, 2011.

adamente se considerarmos:

- Que o dano ambiental pode ser evitado;
- Que podem ser evitadas graves consequências se forem adoptadas atempadamente as medidas de prevenção e reparação;
- Que possibilita o controlo da situação e evita o aumento das despesas que venham a ser necessárias;
- Que permite facilidade na determinação e responsabilização do operador ou operadores responsáveis, evitando-se que seja o Fundo de Intervenção Ambiental (FIA) a suportar as despesas necessárias;
- E que se evitam acções futuras de direito de regresso sobre o operador para recuperação dos pagamentos efectuados por via da actuação directa, da autoridade competente.

Apesar da decisão de deferimento ou indeferimento do “pedido de intervenção” configurar um acto administrativo, do qual é permitido solicitar a sua modificação mediante recurso administrativo hierárquico em caso de necessidade justificada<sup>12</sup>, seria muito mais adequado alargar os mecanismos de participação dos cidadãos ao invés de os restringir.

Em jeito de conclusão final e a título de ilustração do tema, é importante conhecer o número de “pedidos de intervenção” apresentados à autoridade competente desde a data da entrada em vigor do regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais<sup>13</sup>.

De facto, foi registado apenas um pedido de intervenção que reporta aos anos 2008, 2009 relativo à ameaça eminente de dano ambiental, cujo requerente é titular do direito de superfície sobre um parque industrial e portanto considerado *interessado* para efeitos do nº 1, 2 e 4 do artigo 18º deste regime jurí-

---

<sup>12</sup> Vide nº 2 da al. c) do artigo 158º e nº 1 do artigo 160º do Código do Procedimento Administrativo.

<sup>13</sup> Desde 1 de Agosto de 2008.

dico.

Trata-se de uma instalação PCIP<sup>14</sup> e SEVESO<sup>15</sup> de armazenagem de substâncias perigosas, localizada num parque industrial na zona de Lisboa e Vale do Tejo, com 40 anos de actividade, instalada numa área com envolvente sensível e de risco de ocorrência de dano ambiental, nomeadamente sobre as águas subterrâneas.

Sobre este insignificante número registado, pergunta-se: Serão os portugueses completamente desinteressados no acesso à justiça em matérias ambientais ou serão complexos e ineficientes os mecanismos de intervenção e participação previstos na legislação nacional?



<sup>14</sup> Na União Europeia a publicação da Directiva nº 96/61/CE do Conselho de 24 de Setembro, relativa à PCIP - Prevenção e Controlo Integrado da Poluição, entretanto revogada pela Directiva nº 2008/1/CE de 15 de janeiro, veio a reconhecer uma abordagem integrada no controlo da poluição. A sua transposição para o ordenamento jurídico nacional foi efectuada pelo Decreto-Lei nº 194/2000 de 21 de Agosto, entretanto revogado pelo Decreto-Lei nº 173/2008, de 26 de Agosto (Diploma PCIP), encontrando-se no anexo I deste diploma as actividades abrangidas que se encontram sujeitas à obtenção de uma Licença Ambiental.

<sup>15</sup> SEVESO - Nome da cidade italiana onde ocorreu em 1976 um acidente ambiental, em resultado do rompimento dos tanques de armazenagem de químicos que libertaram elevadas quantidades de dioxinas para a atmosfera e geraram contaminações ambientais significativas.

Este desastre levou a União Europeia a publicar a Directiva 82/501/CEE, designada por “Directiva SEVESO I”, substituída pela Directiva 96/82/CE do Conselho, designada por “Directiva SEVESO II” e esta alterada pela Directiva 2012/18/UE designada por “Directiva SEVESO III” sendo relativa à prevenção de acidentes graves que envolvem substâncias perigosas.

O regime jurídico nacional aplicável encontra-se previsto no Decreto-lei nº 254/2007, de 12 de Julho, que transpõe para o direito interno a Directiva 2003/105/CE (que altera a Directiva 96/82/CE do Conselho, de 9 de Dezembro) e reconfigura o regime de prevenção e controlo de acidentes graves que envolvem substâncias perigosas e limitação das suas consequências para o homem e o ambiente.