



CATÓLICA
FACULDADE
DE DIREITO

ESCOLA DE LISBOA

O dano ambiental na sua relação com os atos autorizativo e licenciador

Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo

Leonor Bento Fialho Vieira dos Santos
Orientação Professor Doutor Armando Rocha

Maio de 2022

À minha mãe.

À minha avó Clarisse.

Recomeça....

Se puderes

Sem angústia

E sem pressa.

E os passos que deres,

Nesse caminho duro

Do futuro

Dá-os em liberdade.

Enquanto não alcances

Não descanses.

De nenhum fruto queiras só metade.

Miguel Torga, Sísifo

Agradecimentos

Ao Professor Doutor Armando Rocha, pela disponibilidade, acompanhamento e dedicação durante a elaboração desta dissertação.

À minha família, meu porto de abrigo, pelo apoio incondicional aos meus sonhos e projetos. Em especial, à minha mãe por toda a força que sempre me transmitiu e por ser sempre inspiração para que desse o meu melhor.

Aos amigos que são família e me viram crescer, por estarem sempre presentes e acreditarem em mim.

E por último, aos amigos que Direito me deu e com quem partilhei o dia a dia, as vitórias e agruras até chegarmos a este momento.

A todos, o meu muito obrigada!

Índice

Abreviaturas.....	4
Introdução.....	5
1. O conceito de ato administrativo – visão geral.....	6
2. O ato administrativo autorizativo e o ato licenciador/a licença	
2.1 Os alicerces dogmáticos.....	9
2.2 Questão terminológica.....	11
2.3 A necessidade de reformulação da doutrina clássica: do caráter declarativo ao constitutivo das autorizações administrativas.....	14
2.4 As novas coordenadas das autorizações administrativas e a especial relevância das mesmas no Direito do Ambiente.....	17
3. Efeito legalizador das autorizações ambientais?.....	19
4. As relações multipolares no Direito do Ambiente – superação da concepção tradicional da relação jurídico-administrativa e reflexos na temática em análise.....	22
5. Breve percurso pelo Regime Jurídico da Responsabilidade por Danos Ambientais.....	26
6. Exclusão de obrigação de pagamento – uma limitação à responsabilidade objetiva?.....	33
7. É possível afirmar a existência de um efeito legalizador dos atos administrativos autorizativos e licenciadores no quadro da responsabilidade objetiva em Direito do Ambiente?.....	38
Conclusões.....	42
Bibliografia.....	44

Abreviaturas

Al. – alínea

Art. – artigo

Arts. – artigos

CPA – Código do Procedimento Administrativo;

Diretiva n.º 2004/35/CE – Diretiva

LBA – Lei de Bases do Ambiente

N.º - número

Pág. – Página

RJRDA – Regime Jurídico da Responsabilidade por Danos Ambientais

Ss – seguintes

Vol. – volume

Introdução

No atual panorama do Direito Administrativo português atribui-se à atividade administrativa um papel interventivo de conformação da realidade. A denominada Administração infraestrutural ou conformadora/prestadora faz repercutir os atos que pratica para lá das barreiras do seu imediato destinatário e, através de um amplo espectro conformador, das mais variadas áreas onde a tutela do superior interesse público convoca a sua presença.

É esta premissa que permite explicar, por um lado, a intervenção do Estado no Direito do Ambiente, estabelecendo um regime de responsabilidade, regime esse que se baseia (de forma inovadora face à tradicional construção da responsabilidade), em primeiro lugar, numa perspetiva preventiva e subsidiariamente reparadora.

E, por outro lado, permite compreender o caráter multipolar das relações que se estabelecem no Direito do Ambiente através da figura dos atos autorizativos e dos atos licenciadores e que se reflete, particularmente, no regime de responsabilidade por danos ambientais, consagrado no Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho.

O nosso percurso partirá da compreensão dos atos autorizativos e licenciadores da Administração Pública no espaço do Direito do Ambiente, debatendo a existência (ou não) de um efeito legalizador desses mesmos atos e questionando que conclusões se podem retirar do reconhecimento desse efeito legalizador se, no plano da responsabilidade ambiental, particularmente no regime da responsabilidade objetiva (consagrada no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 147/2008), a ordem jurídica admite, no artigo 20.º, n.º 3, alínea *i*), do Decreto-Lei n.º 147/2008, por um lado, que o lesado possa não ser ressarcido diretamente pelo lesante se o dano resultar de um ato licenciado ou autorizado havendo uma comunitarização do dano e, por outro lado, se um dano praticado ao abrigo de um ato licenciado ou autorizado possa ter de ser ressarcido se o lesante não adotar um grau mínimo de diligência para impedir o dano.

Procuraremos igualmente desvendar quais as repercussões de um regime de responsabilidade objetiva como o apresentado terá nos princípios da prevenção e do poluidor-pagador – princípios basilares de Direito do Ambiente.

1. O conceito de ato administrativo – visão geral

O conceito de ato administrativo tem evoluído a par da conceção do papel da Administração Pública e das fronteiras da atividade administrativa¹. Sem pretendermos esgotar o que se possa dizer acerca daquela que parece ser uma das figuras centrais² do Direito Administrativo, propomo-nos a principiar a nossa dissertação pela apresentação do conceito de ato administrativo, relevante na medida em que é a partir desta figura (mais concretamente da figura da autorização administrativa e do ato de licenciamento) que faremos a ponte com o dano ambiental.

Tradicionalmente a divergência acerca do conceito de ato administrativo opunha uma conceção ampla a uma conceção restrita de ato administrativo de inspiração francesa e alemã, correspondentemente, sem esquecer o contributo da doutrina italiana.

A conceção ampla de ato administrativo encabeçada, em Portugal, por MARCELLO CAETANO e de inspiração francesa, identifica o ato administrativo com a “conduta voluntária de um órgão da Administração que, no exercício de um poder público e para a prossecução de interesses postos por lei a seu cargo, produza efeitos jurídicos num caso concreto”³.

Distinto deste conceito amplo procede o ilustre Professor à delimitação de uma construção mais restrita do conceito, a que correspondem os atos administrativos definitivos e executórios que se entendem como a conduta de um órgão da Administração que “pondo termo a um processo gracioso ou dando resolução final a uma petição, defina, com força obrigatória e coerciva, situações jurídicas num caso concreto”⁴.

ROGÉRIO SOARES e SÉRVULO CORREIA, seguindo uma conceção próxima da alemã, apresentam conceitos mais restritos de ato administrativo.

Reconhecendo a heterogeneidade do conceito, ROGÉRIO SOARES afasta-se do conceito de ato definitivo proposto por MARCELLO CAETANO e encontra no sentido último

¹ Apresentando mais desenvolvimentos e explorando a temática vide AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, 2001, Pág. 201 e ss

² Propondo a superação da centralidade do ato administrativo pela centralidade da relação jurídica administrativa vide SILVA, VASCO PEREIRA DA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Almedina, 2003 Pág. 149 e 206

³ CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª Ed., Reimp., Almedina Pág. 428

⁴ Idem, Pág. 464

e na utilidade da figura de ato administrativo a chave do conceito de ato administrativo. O ato administrativo é útil, essencialmente, enquanto garantia que resulta para os administrados de proteção face à atuação da Administração Pública⁵. Como tal, ato administrativo é o ato da Administração suscetível de impugnação contenciosa, em concordância com a corrente alemã⁶. O Professor ROGÉRIO SOARES ressalva, no entanto, que nem todos os atos administrativos podem estar sujeitos a impugnação contenciosa imediata. Com efeito, atos há que em função das regras de competência só após uma decisão final do “topo da escala hierárquica”⁷ são suscetíveis de ser apreciados contenciosamente.

Por sua vez, SÉRVULO CORREIA compreende ato administrativo como a conduta da Administração que “define inovatoriamente uma situação jurídico-administrativa concreta”⁸ do qual seja possível recorrer contenciosamente aproximando-se da conceção supra apresentada.

Uma última nota para a tese de VASCO PEREIRA DA SILVA que após percorrer os caminhos agora apresentados conclui por uma conceção de ato administrativo amplo que corresponda à “diversidade e complexidade das atuações administrativas dos dias de hoje, compreendendo a clássica atividade no domínio da Administração agressiva como as decisões de natureza prestadora e conformador[a]”⁹. A relativização do peso do ato administrativo e um entendimento disruptivo da teorização feita até então, que caracteriza o seu pensamento, leva-o a apresentar um conceito que possa ser compatibilizado com as novas formas de atuar da Administração Pública e que abandona a necessidade de avaliar se o ato pode ou não ser recorrível na medida em que esta prerrogativa é um mero efeito da “situação” em que se encontra o ato a dado momento.

Assim, VASCO PEREIRA DA SILVA define ato administrativo como “manifestação unilateral de vontade, de conhecimento ou de desejo, proveniente da Administração Pública e destinada à satisfação de necessidades coletivas que, praticada no decurso de

⁵ SOARES, ROGÉRIO EHRHARDT, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1978, Pág. 72

⁶ Idem, Pág. 72

⁷ Idem, Pág. 73

⁸ CORREIA, SÉRVULO, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, Editora Danúbio, 1982, Pág. 288

⁹ SILVA, VASCO PEREIRA DA, *Em busca do acto administrativo perdido*, Almedina, 2003, Pág. 620

um procedimento, se destina à produção de efeitos jurídicos de caráter individual e concreto”¹⁰.

Tendemos a concordar com a proposta de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA quanto à busca do conceito de ato administrativo. Atualmente a mesma deve guiar-se pelo indicativo legal¹¹. Assim, dispõe o artigo (art.) 148º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) “consideram-se atos administrativos as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta”.

São três as coordenadas que podemos retirar deste preceito.

Em primeiro lugar é abandonado o vetor orgânico na delimitação dos atos administrativos. Tanto os atos praticados por uma entidade pública como privada, desde que no exercício de poderes jurídico-administrativos, se enquadra no regime previsto no CPA. Não nos surpreende esta delimitação na medida em que a detenção de poderes jurídico-administrativos ou poderes públicos era já pressuposto para enquadrar o ato no regime do CPA¹². Contudo, é um recorte com uma dimensão pedagógica e esclarecedora.

Em segundo lugar, o legislador pôs termo à querela da abrangência do conceito de ato administrativo limitando-o aos atos com eficácia externa. Como tal, afastam-se do conceito os atos praticados “intra-organicamente”.

Quanto a este ponto, as mudanças introduzidas não foram, no entanto, recebidas unanimemente com bons olhos. PAULO OTERO considera a delimitação do conceito de ato administrativo aos atos com eficácia externa “uma amputação do âmbito da regulação do procedimento administrativo”¹³ na medida em que exclui os atos com efeitos jurídicos internos abrindo margem a novas dúvidas sobre a resolução de questões que não se colocavam.

¹⁰ Idem, Pág. 624

¹¹ ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6ª Ed. (revista e ampliada), Almedina, 2020, Pág. 247. No mesmo sentido, SOUSA, MARCELO REBELO DE e MATOS, ANDRÉ SALGADO DE, *Direito Administrativo Geral, Atividade Administrativa*, Tomo III, 2ª Ed., D. Quixote, Págs. 63 e ss

¹² No mesmo sentido GONÇALVES, PEDRO COSTA, “Algumas alterações e inovações científicas no novo Código do Procedimento Administrativo”, *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, (coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão), AAFDL Editora, 2015, Pág. 47 e ss

¹³ OTERO, PAULO, “Problemas constitucionais do novo Código do Procedimento Administrativo – uma introdução”, *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão), AAFDL Editora, 2015, Pág. 18

Discordamos do ilustre Professor. A delimitação do conceito aos atos com eficácia externa permite limitar a amplitude do conceito e não impede que quanto aos demais atos, tipicamente designados atos instrumentais, o respetivo regime seja desenvolvido e aprofundado de modo a garantir uma resposta adequada às questões que possam surgir da sua aplicação.

Por último, o conceito de ato associou-se ao de decisão. O ato tem de ter um conteúdo decisório no sentido em que exprime “uma resolução que determine o rumo de acontecimentos ou o sentido de condutas a adotar”¹⁴. Desde o ato final de um procedimento aos atos praticado no curso do mesmo, a tónica está na definição da situação jurídica.

Não se confunde, portanto, com a figura do ato definitivo e executório que, nas palavras de MARCELLO CAETANO, seria a conduta da Administração que “pondo termo a um processo administrativo gracioso ou dando resolução final a uma petição, defina, com força obrigatória e coerciva, situações jurídicas num caso concreto”¹⁵. Também os atos da Administração que ocorram ao longo do procedimento, ainda que definindo apenas parcialmente a situação jurídica, são agora compreendidos como atos administrativos.

Percorrido, de forma sintética, o debate em torno da figura do ato administrativo no Direito Administrativo português, estamos em condições de nos debruçarmos sobre uma das figuras que dá corpo à dissertação que aqui se apresenta e que tem, em sede de Direito do Ambiente, um relevo fundamental na sua tutela preventiva – o ato autorizativo.

2. O ato administrativo autorizativo e o ato licenciador/a licença

2.1 Os alicerces dogmáticos

Tal como o conceito de ato administrativo sofreu transformações no seu entendimento, semelhante mutação também ocorreu no domínio dos atos autorizativos e dos atos licenciadores.

¹⁴ ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6ª Ed. (revista e ampliada), Almedina, 2020, Pág. 251

¹⁵ CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª Ed., Reimp., Almedina, 1982, Pág. 464

A autorização administrativa em sentido amplo (entenda-se, abrangendo a figura da licença) surge desenvolvida dogmaticamente no contexto do direito de polícia no Estado de direito liberal.

Em termos genéricos cabia à Administração Pública averiguar da compatibilidade da atividade privada que requer a autorização face ao interesse público, num papel “de mão que executa as ordens da lei”¹⁶, ou seja, com uma intervenção mínima, respeitando a máxima do liberalismo de salvaguarda das liberdades dos cidadãos.

Deve-se a ORESTE RANELLETTI e OTTO MAYER as bases dogmáticas da autorização administrativa que permitiram o seu desenvolvimento e um espaço de relevo no Direito Administrativo.

RANELLETTI compreendia a autorização como uma operação de “remoção de um limite ao exercício de um direito preexistente do particular”¹⁷. No entendimento do autor o particular vê o seu direito condicionado pela lei, condição que se mantém até ao controlo pela Administração. O entendimento do direito como preexistente implica compreender o ato autorizativo como um ato com um carácter declarativo. Sendo a atuação estadual encarada como preventiva, tutelando o interesse público subjacente à atividade protegida pela necessidade de autorização.

Por sua vez, OTTO MAYER parte do direito de polícia definindo a autorização administrativa como um ato que “levanta a proibição previamente estabelecida pela norma de polícia, após comprovação de que o exercício da atividade inicialmente proibida não causa, no caso concreto, prejuízos ao interesse público”¹⁸. Similarmente também nesta conceção a proibição não é absoluta e tem em vista um controlo preventivo de uma atividade que o poder estadual entende dever proteger. A ideia de direito preexistente e da natureza declarativa da autorização parece também manter-se na tese de OTTO MAYER na medida em que o controlo estadual tem um intuito de mera confirmação da inexistência de impedimentos à atuação do particular¹⁹.

¹⁶ GOMES, CARLA AMADO, *Risco e Modificação do Ato Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção Ambiental*, Dissertação de doutoramento em ciências jurídico-políticas, FDUL, 2007, disponível www.icjp.pt, Pág. 346

¹⁷ DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A Reinvenção da Autorização Administrativa no Direito do Ambiente*, Coimbra Editora, 2014, Pág. 403

¹⁸ Idem, Pág. 410

¹⁹ MAYER, OTTO, *Derecho Administrativo Alemán*, Tomo I, Parte General, Depalma, 1982, Pág. 131

Estas são as bases dogmáticas da autorização administrativa – o equilíbrio entre a liberdade individual e o poder de autoridade do Estado. Como salienta FIGUEIREDO DIAS, a autorização é uma figura jurídica “pensada como ato de polícia dirigido à tutela da ordem pública”²⁰ e com a passagem para uma dinâmica social completamente distinta o “simples controlo negativo”²¹ a que se vetava o poder autorizativo revela-se insuficiente.

Antes de passarmos à “crise” do ato autorizativo (*infra* ponto 2.3) e do advento das novas coordenadas dogmáticas com especial impacto no Direito do Ambiente (*infra* ponto 2.4), é imperativo esclarecer a questão terminológica e o compasso atual da relevância da distinção entre autorização e licença.

2.2 Questão terminológica

Adiantando que parte da “crise” dogmática em torno da autorização administrativa se deveu ao uso indevido e à confusão entre figuras semelhantes, impõe-se apurar da distinção terminológica entre a autorização e licença.

MARCELLO CAETANO enquadra ambas as figuras como atos administrativos permissivos. Estes são os atos que “facultam ou permitem a alguém a adoção de uma conduta que em princípio lhe está vedada”²². Associa as autorizações à ideia de direito preexistente cujo exercício está vedado até ocorrer uma intervenção da Administração que analisa a adequação da atividade ao interesse público. As licenças permitiriam o exercício de uma atividade privada relativamente proibida por lei, em que o administrado não tem um direito condicionado, mas é antes a atividade em si (pela sua natureza ou pelo seu interesse) que é vedada pela Administração até obtenção da licença. FREITAS DO AMARAL adota também esta distinção entre autorização e licença dentro da categoria de atos administrativos permissivos²³.

De forma distinta ROGÉRIO SOARES apresenta outra organização conceptual para as duas figuras sob análise, distinguindo entre autorizações constitutivas e autorizações permissivas.

²⁰ Idem, Pág. 419

²¹ Idem

²² CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª Ed., Reimp., Almedina, 1982, Pág. 459

²³ AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo* (col. Lino Torgal), Vol. II, Almedina, 2001, Pág. 256

Dentro da categoria de autorizações constitutivas distingue duas categorias: as autorizações constitutivas da legitimação da capacidade de agir e as autorizações constitutivas de direitos ou licenças. Apenas é relevante para a temática em análise o segundo tipo de autorizações.

No grupo das autorizações constitutivas de direitos ou licenças, ROGÉRIO SOARES enquadra as faculdades que foram retiradas da esfera dos particulares por colocarem em risco a realização do interesse público, mas que mediante a ponderação das circunstâncias concretas é admissível “atribuir ao sujeito privado o poder que lhe foi retirado”²⁴.

Por oposição a esta categoria ROGÉRIO SOARES enquadra nas autorizações permissivas casos que se caracterizam pela “existência de um direito cujo exercício, todavia, pode importar em sacrifícios especiais para um quadro de interesses públicos”²⁵, cabendo à Administração Pública um papel de avaliador da pretensão em causa a fim de permitir ou não o exercício do dito direito.

Apesar dos distintos enquadramentos a noção de autorização e licença é semelhante e segue de perto as concepções tradicionais de direito preexistente (no caso da autorização) e de atividade relativamente proibida (no que toca à licença). Contudo, o problema está no plano legislativo onde indiscriminadamente a terminologia é utilizada confundindo os conceitos. A doutrina contemporânea apresenta por isso uma visão mais flexível sobre a terminologia empregada.

FIGUEIREDO DIAS considera que a distinção tradicional de ROGÉRIO SOARES entre autorizações permissivas e autorizações constitutivas tem a sua pertinência, nomeadamente na compreensão do maior ou menor “constrangimento que a lei estabelece à atividade do particular”²⁶ na medida em que perante uma autorização constitutiva ou licença é conferido ao particular uma faculdade de que não dispunha e, como tal, a margem de discricionariedade administrativa é mais ampla. Todavia apela à admissibilidade de um conceito unitário de autorização administrativa em função de, no seu âmbito, as várias figuras que compõem o ato autorizativo se reconduzirem aos mesmos elementos e ao mesmo propósito. O propósito será remover um limite legal cuja

²⁴ SOARES, ROGÉRIO EHRHARDT, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1978, Pág. 116

²⁵ Idem, Pág. 118

²⁶ DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A Reinvenção da Autorização Administrativa no Direito do Ambiente*, Coimbra Editora, 2014, Pág. 446

finalidade é o controlo preventivo de um interesse público, os elementos reconduzem-se a um poder do sujeito, a “conotação jurídica do poder feita pela norma”²⁷ e um ato administrativo que sobre ele incide, tendo a Administração a possibilidade de “conferir maior ou menor âmbito ao poder do particular”²⁸.

O contributo de CARLA AMADO GOMES para a problemática terminológica oferece coordenadas relevantes para a temática que se segue (*infra*, ponto 2.3).

A Autora considera que a distinção entre autorização e licença é irrelevante e até mesmo reflexo de “noções equívocas”²⁹ porquanto a preexistência de um direito não se coaduna com uma visão preventiva e minimamente discricionária da atuação da Administração ao remover os limites ao exercício do direito preexistente e, simultaneamente, parece ser contraditória com o entendimento meramente declarativo da autorização.

AMADO GOMES defende, pois, que a tónica deve centrar-se no tipo de controlo exercido pela Administração consoante o domínio da situação jurídica – domínio de tendencial proibição de conformação da situação jurídica, de tendencial admissibilidade de conformação, ou de obrigação de conformação da situação jurídica. A ideia de preexistência do direito e as “amarras” que advém dessa construção dogmática devem dar lugar a um espaço em que a figura da autorização possa movimentar-se amplamente e funcionalmente. A Autora defende, assim, que autorizar deve ser um “procedimento conformativo de interesses privados e públicos (...) uma síntese das potencialidades de exercício de uma situação jurídica no confronto constante com a aptidão para a realização de interesses privados e públicos”³⁰ e, portanto, muito mais suscetível à mudança e aos condicionamentos posteriores.

A ideia de irrelevância da distinção entre autorização e licença era já apresentada por ANTÓNIO DIAS GARCIA em estudo anterior. Entende o autor que a distinção na prática não se verifica e que ambas as figuras se remetem aos mesmos elementos basilares. São eles a tutela indireta do interesse próprio do particular (e não um direito preexistente), o

²⁷ *Idem*, Pág. 450

²⁸ *Idem*

²⁹ GOMES, CARLA AMADO, *Risco e Modificação do Ato Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção Ambiental*, Dissertação de doutoramento em ciências jurídico-políticas, FDUL, 2007, disponível www.icjp.pt, Pág. 361

³⁰ *Idem*, Pág. 366

título autorizativo é essencialmente à legalidade da atividade e é o ato permissivo que constitui o direito do particular. ANTÓNIO DIAS GARCIA pugna por uma solução de subsunção das duas figuras à categoria ampla de autorizações administrativas³¹.

Subscrevemos o entendimento de que autorização e licença se subsumem à categoria ampla de autorização administrativa que contém os mesmos elementos base e uma finalidade comum. Razão pela qual, não obstante no título deste nosso estudo apresentarmos a distinção das figuras, prosseguiremos referindo-nos apenas ao conceito unitário de autorização, utilizando a distinção entre conceitos quando necessária para efeitos de clareza da exposição.

2.3 A necessidade de reformulação da doutrina clássica: do carácter declarativo ao constitutivo das autorizações administrativas

Com o advento do Estado de direito social e de uma crescente intervenção da Administração em diversas áreas da vida em sociedade impôs-se uma mudança no paradigma dos atos autorizativos.

A Administração Pública passa a ser interveniente ativo na ponderação, valorização e controlo das autorizações administrativas, gerindo a relação entre os diversos interesses públicos e privados na situação em concreto, o que significa que as características que tradicionalmente eram associadas à figura – a preexistência do direito e o efeito declarativo do ato da Administração – não podem ser entendidas da mesma forma.

CARLA AMADO GOMES identifica três fontes erosivas da conceção tradicional das autorizações administrativas. Por um lado, a progressiva intervenção estadual nas variadas áreas da vida em sociedade, nomeadamente na economia. Por outro lado, a “relativização dos limites” de alguns direitos. E, por último, o papel cada vez mais ascendente da função administrativa para colmatar a incapacidade do legislador de dar resposta à evolução socioeconómica. Estas alterações que se repercutem não só no afastamento da tese da preexistência de certos direitos, implicam também um novo olhar sobre a relação da Administração Pública com os cidadãos. Relação essa com

³¹ GARCIA, ANTÓNIO DIAS, “A autorização administrativa”, *Boletim do Ministério Público*, Nº 425, Abril, 1993, Pág. 70-72

características duradouras e cada vez mais de colaboração. Estes fatores contribuem para uma mudança no paradigma das autorizações administrativas³².

A fórmula pensada por OTTO MAYER e ORESTE RANELLETTI revela, especialmente, as suas fraquezas quando aplicada às atividades económicas. Estas requerem da Administração Pública um papel ativo quando confrontada com o pedido de autorização e um papel interventivo ao nível da fiscalização durante o curso da atividade. Paralelamente, o dinamismo das atividades económicas traz à colação a eventual necessidade de adaptação do ato autorizativo o que convoca uma maior abertura à discricionariedade administrativa do que a inicialmente concebida para o ato autorizativo, visto como um mero ato de polícia que reconhecia um direito preexistente ou afastava os obstáculos ao exercício desse direito.

A crise do ato autorizativo recai essencialmente na premissa do direito preexistente e no caráter declarativo da figura. Com efeito, perante uma atividade económica é posto em evidência que é teoricamente incongruente afirmar que o particular detém um direito subjetivo à “liberdade industrial/económica” mas será correto afirmar que esta está condicionada à autorização administrativa.

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ contemplando a transição de direito subjetivo a mero princípio, ainda que sob o prisma espanhol, mas que, neste ponto, não se afasta das ponderações que no geral guiaram a doutrina, alerta que não se pode ver a liberdade de iniciativa económica como mais do que uma declaração geral de capacidade³³. O crescente peso do intervencionismo público assim o dita. Neste sentido, o esquema tradicional da autorização administrativa construído num pressuposto completamente oposto carece de ser revisto.

O direito preexistente não é mais a bússola que dita o compasso das autorizações, mas antes o é o superior interesse público e, por isso mesmo, as autorizações passam a ter um caráter constitutivo. Simultaneamente, o papel do titular da autorização também se altera. Do mesmo modo como o maior intervencionismo da Administração Pública

³² GOMES, CARLA AMADO, *Risco e Modificação do Ato Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção Ambiental*, Dissertação de doutoramento em ciências jurídico-políticas, FDUL, 2007, disponível www.icjp.pt, Pág. 353-357

³³ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, “Inscripciones y autorizaciones industriales”, RAP, N°52, Enero-Abril 1967, disponível <https://dialnet.unirioja.es/>, Pág. 440

significou um maior controlo sobre os limites e condicionamentos à atividade autorizada, também implicou um novo olhar sobre o papel do cidadão que exerce a dita atividade autorizada. Com efeito, entende o referido Autor que a autorização coloca o particular numa situação de vantagem no contexto da vida económica – pois limitar a concessão de autorizações implica, obviamente, limitar a possibilidade de outros exercerem a atividade sujeita a este condicionamento – e, como tal, implica entender o particular como colaborador da Administração Pública na prossecução dos objetivos que esta tinha em vista ao estabelecer a necessidade de autorização administrativa³⁴.

Na busca de novos caminhos dogmáticos para dar resposta a esta incongruência a doutrina propõe que se passe a entender a autorização como tendo uma natureza constitutiva.

No que respeita a atividades que se situam no plano económico, social e cultural parece ser mais correto afirmar que é o ato administrativo autorizativo que atribui o poder para o seu exercício.

Pertinente para este novo entendimento foram os estudos de RICARDO VILLATA quanto a autorizações de instalações industriais, pondo em evidência que nenhum empreendedor tem direito a proceder à construção da instalação industrial sem que o ato administrativo lhe conceda esse poder. O mesmo autor defende que o carácter conformativo da autorização administrativa se manifesta não só na situação jurídica sob o escopo da Administração, mas também na conformação do modo como a atividade privada é condicionada pelos modos indicados pela Administração³⁵.

De acordo com CARLA AMADO GOMES e FIGUEIREDO DIAS a autorização administrativa encaminhou-se para se identificar com uma natureza diferente consoante a natureza dos bens jurídicos subjacentes, distinguindo-se entre bens jurídicos pessoais ou patrimoniais, sendo que nestes últimos a autorização tem um carácter constitutivo e nos

³⁴ Idem, Pág. 441-444

³⁵ VILLATA, RICARDO, *Autorizzazioni Amministrative e Iniziativa Economica Privata – Profili Generali*, Dott. A. Giuffrè Editore, 1974 *apud* DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A Reinvenção da Autorização Administrativa no Direito do Ambiente*, Coimbra Editora, 2014, Pág. 433

primeiros, declarativo³⁶. Subscrevemos a lógica subjacente a este entendimento e a necessidade subjacente a esta distinção.

2.4 As novas coordenadas das autorizações administrativas e a especial relevância das mesmas no Direito do Ambiente

O percurso das autorizações administrativas culminou nas adaptações necessárias que fomos relatando até aqui. As novas coordenadas que descrevemos alteraram os efeitos tipicamente atribuídos às autorizações administrativas e exigiram novas considerações, nomeadamente no que à sua aplicabilidade e lugar no Direito do Ambiente diz respeito.

É inegável que o Direito do Ambiente tem ganho um lugar de relevo cada vez maior no espaço de preocupações do legislador. O caminho até ao século XXI alterou o modo de atuação estatal e alterou o modo como os poderes públicos atuam no domínio do Direito do Ambiente. A intervenção estatal aumentou o seu campo de ação, a atuação informal da Administração também se tornou uma das formas preferenciais de agir e notou-se uma maior abertura a uma postura colaborativa entre a Administração Pública e os particulares que com ela interagem. No domínio do Direito do Ambiente estas coordenadas refletem-se, em especial, no complemento que se verifica entre o princípio da cooperação – numa ótica de autorregulação e de potenciamento da cidadania participativa – e o direito de ordenação, no qual o Estado não pode renunciar ao seu papel de criador do quadro jurídico e dos valores subjacentes³⁷.

Esta dinâmica e a persistência do direito de ordenação mantém relevante a figura do ato administrativo autorizativo, especialmente enquanto instrumento no Direito do Ambiente. Seguimos o entendimento de FIGUEIREDO DIAS quanto ao valor das autorizações administrativas: “onde haja valores fundamentais a proteger, reclamando estratégias de prevenção de perigos e de precaução de riscos, o ato autorizativo continua a apresentar-se como um instrumento indispensável”³⁸.

³⁶ GOMES, CARLA AMADO, *Risco e Modificação do Ato Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção Ambiental*, Dissertação de doutoramento em ciências jurídico-políticas, FDUL, 2007, disponível www.icjp.pt, Pág. 357; DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A Reinvenção da Autorização Administrativa no Direito do Ambiente*, Coimbra Editora, 2014, Pág. 433

³⁷ DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A Reinvenção da Autorização Administrativa no Direito do Ambiente*, Coimbra Editora, 2014, Pág. 799 a 811

³⁸ Idem, Pág. 980

A proteção do ambiente enquanto tarefa fundamental do Estado (arts. 66.º e 9.º, alínea e) da Constituição da República Portuguesa) requer deste uma atuação diligente sobre os riscos que determinada atividade possa implicar para o ambiente. Nesse sentido, o ato autorizativo mantém-se como figura de incontornável relevância para encontrar um equilíbrio entre a liberdade de iniciativa económica e o dever de proteção do ambiente.

Contudo, a necessidade de tentar encontrar este equilíbrio exigiu da autorização uma reinvenção.

No direito português a doutrina acerca da reinvenção do ato autorizativo ainda é bastante limitada aos trabalhos de FIGUEIREDO DIAS e CARLA AMADO GOMES, razão pela qual seguiremos de perto as coordenadas destes Autores que atribuem ao ato autorizativo ambiental um espaço próprio.

A primeira característica que cumpre sublinhar é o carácter constitutivo das autorizações ambientais. Afastando toda a discussão anterior, no domínio do Direito do Ambiente é indiscutível que esta é a vertente preponderante não só porque não é concebível um qualquer “direito a poluir”, como é evidente que a Administração Pública não se pode afastar ou negligenciar da tutela dos riscos constantes das atividades sujeitas ao controlo autorizativo mantendo o direito do particular, sujeito a um condicionamento constante durante a “vida” da atividade autorizada. Estamos, pois, um passo à frente da mera remoção de limites que caracteriza a autorização com uma vertente declarativa³⁹.

Correlativamente a autorização passa a ter um alcance mais amplo ao nível da prevenção dos riscos. O legislador utiliza o procedimento autorizativo como veículo de avaliação e gestão do risco que, na sociedade atual e mediante a evolução da técnica e da ciência, convoca, de acordo com CARLA AMADO GOMES, duas peças chave – “a probabilidade de ocorrência de um evento, por um lado, e o potencial lesivo deste, por outro lado”⁴⁰. Abstraindo-nos do que se possa dizer acerca do risco e remetendo para o estudo da autora demais considerações, relevante para a análise que nos cabe é compreender a simbiose entre o risco e a responsabilidade do Estado. Tratando-se de um

³⁹ Idem, Pág. 1008 e 1009

⁴⁰ GOMES, CARLA AMADO, *Risco e Modificação do Ato Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção Ambiental*, Dissertação de doutoramento em ciências jurídico-políticas, FDUL, 2007, disponível www.icjp.pt, Pág. 152

bem ou interesse público a decisão autorizativa não se pode afastar do risco, risco esse que cabe ao Estado, na figura da Administração Pública, avaliar e monitorizar.

Intrinsecamente relacionado com a amplitude da autorização ambiental está a necessidade de esta ser um ato aberto a uma posterior revisão. O ritmo a que os novos conhecimentos científicos se propagam conduzem a uma necessária flexibilidade do ato autorizativo para que se adeque aos novos pressupostos do risco. A eventual necessidade de atualização dos pressupostos da autorização ou até mesmo da revogação daquela, altera a dinâmica da segurança e a confiança que eram originariamente atribuídas ao ato autorizativo. O titular da autorização não pode por isso considerar-se “intocável” uma vez que no âmbito do Direito do Ambiente é preponderante a ideia de precariedade da autorização.

Tendendo o ato administrativo autorizativo ambiental a pender para o lado da adaptabilidade, por influência do risco, não se pode sem mais afastar que a autorização continua a cumprir o seu propósito de legitimar determinada instalação ou atividade. Contudo, as coordenadas atuais que apresentamos e o uso da autorização como instrumento concretizador de políticas públicas e de prevenção ambiental não permite aceitar um efeito legalizador puro da atividade autorizada e, por outro lado, alterou necessariamente os efeitos da autorização face aos terceiros que partilham o seu “dia a dia” com a atividade autorizada.

3. Efeito legalizador das autorizações ambientais?

A teorização sobre o efeito legalizador surgiu na Alemanha numa sentença do BVerwG de 02/12/1977. Apesar de, através de subsequentes análises, a doutrina se afastar da referida jurisprudência como base argumentativa⁴¹, a temática continuou a suscitar interesse à doutrina alemã ganhando o conceito de efeito legalizador o estatuto de figura jurídica.

Dois grandes temas suscitavam o debate.

Por um lado, a possibilidade de aplicar posteriormente à emissão da autorização, medidas contrárias à mesma, numa ótica de adoção de medidas de prevenção. O debate

⁴¹ CARMONA, MAFALDA, *O Acto Administrativo Conformador de Relações de Vizinhança*, Almedina, 2011, Pág. 64-67

culminou no entendimento de que, nestes casos, haveria apenas um mero problema de interpretação de leis, nomeadamente de lei especial e geral⁴².

Mais complexo e verdadeiramente ligado ao efeito legalizador é a temática da aferição da responsabilidade do sujeito que polui ao abrigo de uma autorização. Neste caso o efeito legalizador poderá ser uma forma de limitar a responsabilidade do autorizado ou impedir a aplicação de medidas responsabilizantes? Da esfera da prevenção, a questão paira agora na adoção de medidas reativas ou repressivas⁴³.

Apesar de apenas uma minoria doutrinária recusar por completo o efeito legalizador, com base no entendimento de que a autorização sendo, à partida, uma figura vocacionada para a prevenção não seria congruente admitir que a mesma pudesse legitimar a lesão do meio ambiente e terceiros, a maioria da doutrina aceitou a existência desta figura. Contudo, não congrega consensos quanto ao seu fundamento e alcance.

Como nos dá nota MAFALDA CARMONA há, substancialmente, quatro linhas argumentativas a favor do efeito legalizador. Por um lado, a autorização perderia sentido se o destinatário fosse *a posteriori* responsabilizado por atuar em conformidade com o ato autorizado. Por outro lado, dependendo a responsabilidade de um ato ilícito, a existência da autorização depreende a inexistência de ilicitude. E ainda, a atuação com base num ato autorizado pressupõe a tutela da confiança que ficaria frustrada com uma censura subsequente do comportamento autorizado. Por último, é ainda concebível que o efeito legalizador tenha já expressão no efeito vinculativo do ato administrativo e por isso não é sequer uma nova figura jurídica.

No entanto, continuam por responder várias questões: quais os comportamentos protegidos de uma responsabilização posterior? Haverá autorizações incondicionais? Podem todos os riscos ser “legalizados”?⁴⁴

A discussão, mais tímida no direito português, teve como ponto de partida os estudos de GOMES CANOTILHO acerca da temática.

Debruçando-se sobre “qual o efeito que um ato administrativo autorizativo de uma atividade por parte de pessoas privadas (...) tem sobre a qualificação como ilícita dessa

⁴² Idem, Pág. 70 e ss

⁴³ Idem

⁴⁴ Idem, Págs. 74-84

atividade”⁴⁵, o ilustre autor reconhece a dificuldade de enquadrar a figura do efeito legalizador no direito português, debatendo uma eventual tradução incorreta ou a possibilidade de estar já a designar um efeito reconhecido ao ato administrativo, no entanto, parte na demanda de enquadrar a figura.

Quanto à vinculação de autoridades terceiras perante o ato autorizativo, GOMES CANOTILHO dá como evidente o dever de qualquer autoridade se considerar vinculada ao ato emanado por uma outra autoridade⁴⁶. O problema está, pois, nos efeitos do ato autorizado quanto a terceiros que tenham de suportar as consequências de uma atividade danosa. A autorização é suficiente para justificar os efeitos lesivos ou pode ser afastada para admitir a ilicitude da atividade praticada sob a sua proteção?

Entende o autor que “o que pode estar aqui em causa é a concorrência entre uma norma fixadora de ilicitude e uma norma consagradora de uma causa justificativa de ilicitude”⁴⁷, o que levanta a questão: qual a norma que prevalece?

Reconduzindo o problema do efeito legalizador a uma questão de concorrência de normas, GOMES CANOTILHO avança a prevalência da norma de justificação da ilicitude quando assim resulte inequivocamente da lei este efeito e quando esteja prevista a “exclusão da possibilidade de ações de defesa por parte de terceiros”⁴⁸, e sempre mediante uma exausta ponderação dos bens jurídicos em causa, limitando a apenas alguns procedimentos autorizativos, nomeadamente planificadores, concessores e constitutivos de direitos⁴⁹ a possibilidade de dotarem o seu titular de uma “proteção legalizadora”.

Esta solução, que impõe aos terceiros um dever de suportar uma atividade privada danosa, nunca poderá excluir o direito daqueles ao ressarcimento dos danos que suportam, efeito que, para o ilustre Professor, sempre recairá no particular que beneficie do ato autorizado, porquanto “uma deslocação do dever de indemnizar do particular lesante para o Estado “permissor” (...) teria, no direito do ambiente, consequências perversas, pois

⁴⁵ CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES, “Actos Autorizativos Jurídico-Públicos e Responsabilidade por Danos Ambientais”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Vol. LXIX, 1993, Pág. 4

⁴⁶ Idem, Pág. 19

⁴⁷ Idem, Pág. 26

⁴⁸ Idem, Pág. 28-29

⁴⁹ Idem, Pág. 39

implicaria, no fundo, que o princípio do poluidor pagador se transmutasse no princípio do Estado pagador de poluições autorizadas”⁵⁰.

As coordenadas mais recentes sobre o “estado” do efeito legalizador são da responsabilidade de FIGUEIREDO DIAS, que afasta a possibilidade de compreender o efeito como geral, isto porque as atividades autorizadas estão hoje sujeitas a um intenso controlo posterior que já não se coaduna com uma ideia de estabilidade, mas antes dinamismo e, portanto, é diminuta “a força de caso decidido da autorização”. Mais um respaldo do afastamento do caráter de escudo ou proteção da autorização.

A discussão em torno do efeito legalizador do ato administrativo não pode chegar a uma conclusão sem se ponderar a nova roupagem do ato administrativo autorizativo mas não pode ser indiferente ao papel que um dito efeito tem no Direito.

Entendemos que caberá ao legislador limar os contornos do efeito legalizador, que não nos parece ser de excluir sem mais, por exemplo definindo pressupostos específicos ou limites à responsabilidade do sujeito autorizado. Não será, pois, também possível ou desejável afirmar o efeito legalizador sem precauções.

Efetivamente a relação entre o Estado e os cidadãos sofreu uma incrível mutação que não permite ver o ato administrativo num sentido meramente unilateral. A multilateralidade das relações jurídicas não poderá ser dissociada da discussão do eventual efeito legalizador do ato autorizado e vice-versa.

4. As relações multipolares no Direito do Ambiente – superação da conceção tradicional da relação jurídico-administrativa e reflexos na temática em análise

Tradicionalmente, de forma a justificar as relações entre os particulares afetados pelo ato administrativo, recorria-se à figura do ato administrativo de duplo efeito. Esta figura permitia compreender que o ato administrativo que simultaneamente criava uma vantagem face ao seu destinatário, também atingia de forma desfavorável um outro sujeito. O ato condicionava, necessariamente, um e outro sujeito com efeitos distintos – favoráveis e desfavoráveis. Contudo, este entendimento revelou-se precário para explicar a complexidade subjacente às relações que se criavam, na medida em que apenas

⁵⁰ Idem, Pág. 35

simboliza o “início” da relação jurídica e esta prolonga-se para além do momento da emissão do ato administrativo⁵¹.

O ato administrativo autorizador e o ato licenciador são as figuras que, por excelência, permitem compreender que o ato se repercute na esfera de terceiros que convivam com a instalação autorizada e tem hoje um papel de equilibrar a relação multipolar que se cria entre a Administração Pública, o titular do ato autorizado e o terceiro.

O reconhecimento da multipolaridade da relação jurídico-administrativa representou a superação do referencial binário – Administração e particular – e a compreensão de que a relação administrativa convive com um complexo de interesses.

Seguimos o entendimento de FRANCISCO PAES MARQUES quanto à definição das relações jurídicas multipolares como “as relações jurídicas administrativas, nas quais se confrontam dois ou mais interesses privados (...) e cuja conformação do respetivo exercício cabe à Administração Pública, mediante a adoção de um ato jurídico-público”⁵². Passa, portanto, a caber também no Direito Administrativo a atendibilidade dos conflitos entre privados que surgem pela mão da Administração, leia-se por efeito do ato administrativo autorizador.

A multipolaridade distingue-se, por isso, da multilateralidade, no entendimento do mencionado Autor e que acompanhamos. A multilateralidade representa apenas a afetação de vários sujeitos pela decisão administrativa, mas não implica um conflito. É um conceito mais amplo em que os sujeitos se encontram “relativamente indiferenciados”⁵³.

Entendemos que a multipolaridade se reflete em sujeitos e interesses definidos e conflituantes que devem ser atendidos pela Administração, o que implica que a emissão de um ato administrativo não possa estar desligada dos vários condicionalismos que rodeiam o caso concreto e dos eventuais danos que possam surgir com a concessão de uma autorização ou licença.

⁵¹ SILVA, VASCO PEREIRA DA, *Em busca do acto administrativo perdido*, Almedina, 2003, Pág. 276

⁵² MARQUES, FRANCISCO PAES, *As Relações Jurídicas Administrativas Multipolares: contributo para a sua compreensão substantiva*, Almedina, 2011, Pág. 32

⁵³ Idem, Pág. 30

Ora a compreensão sobre as relações jurídicas multipolares tem sido desenvolvida em torno da procura dos requisitos que, no caso concreto, possam conferir ao terceiro as garantias administrativas para fazer valer a sua pretensão. Pressupondo, pois, uma distinção entre o destinatário do ato, ao qual inevitavelmente são reconhecidas as ditas garantias de forma imediata, e o sujeito que se encontre no polo oposto.

Certo é, que para além do imediato destinatário da autorização, também uma panóplia de “terceiros”, especialmente no Direito do Ambiente, é visada.

Ora, os destinatários “indiretos” não podem ser concebidos como meros terceiros pois a sua afetação coloca-os como parte da relação jurídica. Assim, passa a existir, no mínimo, uma relação triangular de sujeitos. De um lado o Estado, do outro, o particular beneficiado, e, no polo oposto, o particular prejudicado pelo ato, reconhecendo-se aos particulares um estatuto de igualdade neste conflito⁵⁴.

Tal mudança implicou também um repensar dos interesses a atender. Como nos dá nota VASCO PEREIRA DA SILVA, o Direito Administrativo passou a ter em consideração “os interesses dos sujeitos privados (uns relativamente aos outros, na medida em que esteja em causa uma atuação ou omissão administrativa, e de cada um deles perante a Administração) como dos interesses públicos (que as autoridades públicas prosseguem relativamente a todos e cada um deles)”⁵⁵. A relação jurídica administrativa é por isso multipolar quanto aos sujeitos que abarca e quanto aos interesses que compõe – públicos e privados – passando a Administração a ter de gerir ambos aquando da ponderação da emissão de um ato administrativo.

Ademais o abandono da visão bilateral da relação do Estado com os seus cidadãos permite apreender a panóplia de direitos e deveres que pairam em torno do ato administrativo mas que este não consegue justificar, seja porque são direitos ou deveres que lhe são anteriores, como o direito de propriedade, seja porque mesmo sendo posteriores não são uma consequência do ato, como é exemplo o dever de atuação da autoridade administrativa perante o incumprimento de uma autorização, e ainda os direitos e deveres que existem sem ato administrativo, como é o caso do dever da

⁵⁴ MARQUES, FRANCISCO PAES, *As Relações Jurídicas Administrativas Multipolares: contributo para a sua compreensão substantiva*, Almedina, 2011, Pág. 198. No mesmo sentido SILVA, VASCO PEREIRA DA, *Em busca do acto administrativo perdido*, Almedina, 2003, Pág. 274

⁵⁵ SILVA, VASCO PEREIRA DA, *Em busca do acto administrativo perdido*, Almedina, 2003, Pág. 274

Administração por termo a uma instalação ilegal. A relação jurídica multipolar permite compreender “todos os direitos subjetivos públicos, independentemente da sua fonte”⁵⁶ e adotar uma metodologia que tome em consideração a amplitude dos efeitos da emissão ou omissão do ato administrativo.

Ultrapassando a barreira que distingue o destinatário do terceiro e reconhecendo ambos como parte de uma relação multipolar, de que forma deve a Administração Pública guiar a sua ação? E quais devem ser os vetores do Direito Administrativo que permitam à Administração imiscuir-se num conflito privado, ainda que com origem num ato administrativo?

Quanto à margem de manobra da Administração no âmbito de uma relação multipolar, cabe ao legislador, para além de reconhecer igualdade de direitos subjetivos aos particulares em confronto no domínio do Direito do Ambiente, e também garantir a existência de outros instrumentos de tutela, como seja, por exemplo, e seguindo FRANCISCO PAES MARQUES, a possibilidade de participação na discussão pública. Mais do que reconhecer de forma imponderada um direito subjetivo, o que, no âmbito das relações multipolares, não é uma tarefa fácil, deve “determinar-se em que condições uma afetação desvantajosa do bem protegido constitucionalmente é juridicamente relevante para desencadear, através de tutela judicial, a proteção do direito fundamental invocadamente violado”⁵⁷.

E quanto à competência da Administração para dirimir este tipo de conflitos, são três as vias de resposta possíveis.

A mais evidente será considerar que a Administração Pública se está a imiscuir numa competência jurisdicional ao dirimir um litígio entre privados⁵⁸.

Contudo, é possível compreender que subjacente à atuação da Administração está sempre o fim último de tutela e prossecução do superior interesse público e, portanto, a decisão a favor de um particular, em detrimento de outro é parte das atribuições da Administração. Entende SÉRVULO CORREIA que a “reserva de jurisdição não impede a Administração de participar em relações poligonais (...), em cujo âmbito se defrontam

⁵⁶ Idem

⁵⁷ MARQUES, FRANCISCO PAES, *As Relações Jurídicas Administrativas Multipolares: contributo para a sua compreensão substantiva*, Almedina, 2011, Pág. 253

⁵⁸ Idem, Pág. 256

particulares portadores de interesses contrapostos e de pretensões antagónicas quanto ao sentido e conteúdo da intervenção administrativa”⁵⁹.

No entanto, ainda que reflexamente se possa reconduzir a uma questão de tutela do interesse público, é possível encarar a Administração como “árbitro” deste conflito apenas reconhecendo que há uma mera reserva funcional de jurisdição. Isto porque se se admitisse apenas que a Administração atuasse quando seja orientada pelo interesse público, poderia chegar-se a uma situação de inércia. Mas se se conceber a reserva de jurisdição apenas como uma salvaguarda dos direitos fundamentais e do princípio da tutela jurisdicional efetiva, nada impede que se conceba um lugar para a Administração solucionar o conflito⁶⁰. O que já acontece no plano do Direito do Urbanismo, espaço típico do reconhecimento de normas multipolares.

São estas as coordenadas que, em nosso entender, devem guiar a análise perante um dano que surja de uma atividade autorizada – a Administração não pode demitir-se do seu papel na relação multipolar da qual sempre será parte ao conceder uma autorização ou licença.

5. Breve percurso pelo Regime Jurídico da Responsabilidade por Danos Ambientais

A proteção do ambiente encontra-se consagrada constitucionalmente como tarefa fundamental do Estado, na alínea *e*) do artigo 9º da Constituição, e como um direito que deve ser assegurado por aquele, no artigo 66º da Constituição.

Concordamos com JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS quando percecionam como “dever fundamental, e não (...) mero efeito externo da previsão de um direito”⁶¹ o dever de defesa do ambiente. De forma similar é esta a linha mestra do legislador.

O cumprimento da tutela constitucional do ambiente e a os parâmetros delineadores da mesma decorrem da Lei de Bases do Ambiente (doravante, LBA) que subordina a atuação pública aos princípios, entre outros, da responsabilidade intra e intergeracional,

⁵⁹ CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO, *Direitos Fundamentais – Sumários*, AAFDL, 2002, Pág. 102

⁶⁰ MARQUES, FRANCISCO PAES, *As Relações Jurídicas Administrativas Multipolares: contributo para a sua compreensão substantiva*, Almedina, 2011, Pág. 260 e ss

⁶¹ MIRANDA, JORGE e MEDEIROS, RUI, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, Pág. 683

prevenção e precaução e responsabilidade “que obriga à responsabilização de todos os que direta ou indiretamente, como dolo ou negligencia, provoquem ameaças ou danos ao ambiente, cabendo ao Estado a aplicação das sanções devidas” (art.º 3, alíneas *b*), *c*) e *f*), respetivamente).

Em cumprimento dos princípios elencados é reconhecida a tutela plena dos direitos de reagir perante a violação do ambiente, “promover a prevenção, a cessação e a reparação de violações de bens e valores ambientais” (art.º 7, n.º 2, alínea *b*) LBA) e o direito de peticionar a “cessação imediata da atividade causadora de ameaça ou dano ao ambiente, bem como a reposição da situação anterior e o pagamento da respetiva indemnização” (art.º 7, n.º2, alínea *c*) LBA).

A responsabilidade por danos ambientais encontra-se consagrada no Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de junho, doravante RJRDA, que transpôs para o ordenamento jurídico a Diretiva n.º 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro.

Numa lógica inovatória no plano da responsabilidade, consagrando simultaneamente uma vertente preventiva e reparadora, o RJRDA começa por expandir o âmbito de tutela, consagrado primeiramente pela Lei de Bases do Ambiente de 1987, atualmente revogada, e pela Lei da Participação Procedimental e da Ação Popular⁶², aos danos ecológicos (apesar do uso da terminologia “dano ambiental”).

No preâmbulo do diploma, reconhece o legislador a necessidade de abranger os danos “à natureza em si, ao património natural e aos fundamentos naturais da vida”. Neste encaixe, declara o legislador existir “um dano ecológico quando um bem jurídico ecológico é perturbado, ou quando um determinado estado-dever de um componente do ambiente é alterado negativamente”.

A aproximação a um entendimento sobre o dano ecológico deu-se, entre outros, pela mão de CUNHAL SENDIM que o definiu como “uma perturbação do património natural – enquanto conjunto dos recursos bióticos (seres vivos) e abióticos e da sua interação – que

⁶² Cf. Arts. 41º a 48º da Lei de Bases do Ambiente de 1987 (atualmente revogados) e arts. 22º e 23º da Lei da Participação Procedimental e da Ação Popular

afete a capacidade funcional ecológica e a capacidade de aproveitamento humano de tais bens tutelada pelo sistema jurídico-ambiental”⁶³.

É precisamente uma conceção ampla de dano, para lá do dano ambiental, isto é, do dano causado aos direitos e interesses dos cidadãos “por via da lesão de uma componente ambiental”⁶⁴, que o conceito de dano ecológico visa acautelar – o “dano causado ao ambiente em si”⁶⁵.

O RJRDA está maioritariamente vocacionado para o dano ecológico, mas assegura a tutela do dano ambiental no Capítulo II, consagrando uma vertente objetiva e subjetiva de responsabilidade, prevista nos artigos 7º e 8º, respetivamente.

Ao abrigo do artigo 7º estabeleceu o legislador um regime de responsabilidade objetiva aplicável àquele que em virtude do exercício de uma das atividades económicas constantes do Anexo III do diploma, “ofender direitos ou interesses alheios por via da lesão de um qualquer componente ambiental” impondo-lhe a reparação dos danos daí resultantes.

E no artigo 8º consagrou o regime de responsabilidade subjetiva, isto é, dependente de dolo ou mera culpa.

O âmbito objetivo do diploma é, claramente, superior ao da Diretiva.

Decorre do artigo 3º, n.º1, alínea *b*) da Diretiva que, para além dos danos decorrentes das atividades elencadas no Anexo III (conforme, alínea *a*)), a Diretiva é aplicável aos danos causados às espécies e habitats naturais protegidos. Nos termos do n.º 3 do artigo 2º, entende-se por espécies e habitats naturais protegidos os decorrentes da Diretiva 79/409/CEE (vulgo, Diretiva Aves) e da Diretiva 92/43/CEE (vulgo, Diretiva Habitats) que compõe a Rede Natura 2000.

Para efeitos de aplicação do RJRDA o legislador abrangeu os danos à água, ao solo e às espécies e habitats protegidos nos termos da lei, conforme decorre da alínea *g*) do n.º

⁶³ SENDIM, JOSÉ DE SOUSA CUNHAL, *Responsabilidade Civil por Danos Ecológicos: da Reparação do Dano Através de Restauração Natural*, Coimbra Editora, 1998, Pág. 130

⁶⁴ PEREIRA, ELIANA SILVA, “O regime da prevenção e reparação do dano ecológico: o balanço possível de dez anos de vigência: a perspetiva da ZERO”, *O regime de Prevenção e Reparação do Dano Ecológico: o balanço possível de dez anos de vigência* (coord. Carla Amado Gomes e Rui Tavares Lanceiro, ICJP e CIDP, julho de 2019, Pág. 53

⁶⁵ Idem

1 do artigo 11º, que remete o intérprete para o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, previsto no Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho. Estando assim abrangidos, seguindo CARLA AMADO GOMES, “os exemplares de fauna e flora protegidos (...) por instrumentos de proteção inseridos no Sistema Nacional de Áreas Classificadas, que compreende a Rede Nacional de Áreas Protegidas, as áreas classificadas da Rede Natura 2000 e outras áreas classificadas ao abrigo de instrumentos internacionais assumidos pelo Estado português (artigo 9º/1 do DL 142/2008)”⁶⁶.

Subjetivamente, o legislador definiu como operador a “pessoa singular ou coletiva, pública ou privada que execute, controle, registre ou notifique uma atividade cuja responsabilidade ambiental esteja sujeita a este decreto-lei, quando exerça ou possa exercer poderes decisivos sobre o funcionamento técnico e económico dessa mesma atividade, incluindo o titular de uma licença ou autorização para o efeito” (art.º 11, n.º1, alínea l)). Estando abrangidas pelo diplomas as atividades ocupacionais (art.º 2, n.º1), isto é, atividades económicas independentemente do carácter lucrativo das mesmas. Excluindo assim atividades com um pendor de lazer.

Temporalmente as medidas de prevenção e reparação previstas no capítulo III do RJRDA não serão aplicáveis a emissões ou incidentes anteriores à data de entrada em vigor do diploma e posteriores quando “decorram de uma atividade específica realizada e concluídas antes” (artigo 35º).

O prazo de prescrição não segue a o regime ordinário do Código Civil, ultrapassando-o. Fixou o legislador o prazo para efetivar a responsabilidade por dano ecológico em 30 anos, findo o qual prescreve.

Sob a capa de responsabilidade administrativa, é no Capítulo III que se encontra o núcleo do diploma – o instituto da responsabilidade civil e o quadro de “competências da Administração na prevenção e reparação do dano ecológico”⁶⁷ a aplicar de forma concertada com o operador lesante.

⁶⁶ GOMES, CARLA AMADO, “A responsabilidade civil por dano ecológico: reflexões preliminares sobre o novo regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de julho”, *Textos dispersos de Direito do Ambiente*, III, Lisboa, 2010, Pág. 12

⁶⁷ GOMES, CARLA AMADO, “A responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas e a responsabilidade civil por dano ecológico: sobreposição ou complementaridade?”, *Revista do Ministério Público*, n.º 125, Jan-Mar 2011, Pág. 150

O RJRDA distingue entre obrigações de prevenção e reparação advenientes de responsabilidade objetiva e subjetiva. A consequência de ambas é a mesma, distinguindo-se evidentemente no pressuposto da culpa.

Ao abrigo do disposto no artigo 12º “o operador que, independentemente da existência de dolo ou culpa, causar um dano ambiental em virtude do exercício de qualquer das atividades ocupacionais enumeradas no anexo iii⁶⁸ do presente decreto-lei ou uma ameaça

⁶⁸ O qual se transpõe:

1 - A exploração de instalações sujeitas a licença, nos termos do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto, que estabelece o regime jurídico relativo à prevenção e controlo integrados da poluição, e que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 96/61/CE, do Conselho, de 24 de setembro, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, alterada pela Diretiva n.º 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio, e codificada pela Diretiva n.º 2008/1/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro. Ou seja, todas as atividades enumeradas no anexo i do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto, com exceção das instalações ou partes de instalações utilizadas exclusivamente para a investigação, desenvolvimento ou experimentação de novos produtos ou processos.

2 - Operações de gestão de resíduos, compreendendo a recolha, o transporte, a valorização e a eliminação de resíduos, incluindo a supervisão destas operações, a manutenção dos locais de eliminação no pós encerramento, que estejam sujeitas a licença ou registo, nos termos do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho, que transpõe a Diretiva n.º 2008/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos. Estas operações incluem, entre outras, a exploração de aterros nos termos do Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 84/2011, de 20 de junho, que transpõe a Diretiva n.º 1999/31/CE, do Conselho, de 26 de abril, relativa à deposição de resíduos em aterros, e a exploração de instalações de incineração nos termos do Decreto-Lei n.º 85/2005, de 28 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro e pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que transpõe a Diretiva n.º 2000/76/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de dezembro, relativa à incineração de resíduos.

Estas operações não incluem a utilização de lamas provenientes de estações de tratamento de águas residuais urbanas em solos agrícolas, licenciada nos termos do Decreto-Lei n.º 276/2009, de 2 de outubro, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 86/278/CEE, do Conselho, de 12 de junho.

3 - Todas as descargas para as águas interiores de superfície que requeiram licenciamento prévio, nos termos do Decreto-Lei n.º 236/98, de 1 de agosto, alterado pelos Decretos-Leis n.os 52/99, 53/99 e 54/99, todos de 20 de fevereiro, 56/99 de 26 de fevereiro, 431/99 de 22 de outubro, 243/2001, de 5 de setembro, e 135/2009, de 3 de junho, e de acordo com o previsto na Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de setembro, e no Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio.

4 - Todas as descargas de substâncias para as águas subterrâneas que requeiram licenciamento prévio, nos termos do Decreto-Lei n.º 236/98, de 1 de agosto, e de acordo com o previsto na Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro e no Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio.

5 - As descargas ou injeções de poluentes nas águas de superfície ou nas águas subterrâneas que requeiram título de utilização dos recursos hídricos ou registo nos termos da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro.

6 - Captação e represamento de água sujeitos a título de utilização dos recursos hídricos, nos termos da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro.

7 - Fabrico, utilização, armazenamento, processamento, enchimento, libertação para o ambiente e transporte no local de:

a) Substâncias perigosas, de acordo com os critérios do Regulamento (CE) n.º 1272/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, alterado pelos Regulamentos n.º 1336/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2008, 790/2009 da Comissão, de 10 de agosto de 2009, 440/2010, da Comissão, de 21 de maio de 2010 e 286/2011 da Comissão, de 10 de março de 2011, relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas;

b) Misturas perigosas (1), de acordo com os critérios do Regulamento (CE) n.º 1272/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas;

iminente daqueles danos em resultado dessas atividades, é responsável pela adoção de medidas de prevenção e reparação dos danos ou ameaças causadas, nos termos dos artigos seguintes.”. Isto é, independentemente de culpa, o operador será responsabilizado pelos danos que causar por exercer uma das atividades elencadas no anexo III do diploma, que representa “um elenco de atividades reguladas atendendo à sua perigosidade ambiental”⁶⁹.

c) Produtos fitofarmacêuticos, definidos nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro, relativo à colocação no mercado dos produtos fitofarmacêuticos;

d) Produtos biocidas definidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 121/2002, de 3 de maio, alterado pelos Decretos-Leis n.os 332/2007, de 9 de outubro, 138/2008, de 21 de julho, 116/2009, de 18 de maio, 145/2009, de 17 de junho, 13/2010, de 24 de fevereiro, 112/2010, de 20 de outubro, e 47/2011 de 31 de março, que transpõe a Diretiva n.º 98/8/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro, relativa à colocação de produtos biocidas no mercado.

8 - Transporte rodoviário, ferroviário, marítimo, aéreo ou por vias navegáveis interiores de mercadorias perigosas ou poluentes definidas nos anexos i e ii do Decreto-Lei n.º 41-A/2010, de 29 de abril, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2006/90/CE, da Comissão, de 3 de novembro, relativa ao transporte ferroviário de mercadorias perigosas, e a Diretiva n.º 2008/68/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro, relativa ao transporte terrestre de mercadorias perigosas, ou no Decreto-Lei n.º 180/2004, de 27 de julho, alterado pelos Decretos-Leis n.os 236/2004, de 18 e dezembro, 51/2005, de 25 de fevereiro, e 263/2009 de 28 de setembro, que transpõe a Diretiva n.º 2002/59/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho, relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento e de informação do tráfego de navios.

9 - Exploração de instalações sujeitas a autorização, nos termos da Diretiva n.º 84/360/CEE do Conselho, de 28 de junho de 1984, relativa à luta contra a poluição atmosférica provocada por instalações industriais, revogada pela Diretiva n.º 2008/1/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro, relativa à Prevenção e Controlo Integrados da Poluição, alterada pela Diretiva n.º 2009/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, e transposta pelo Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto.

10 - Quaisquer utilizações confinadas, incluindo transporte, que envolvam microrganismos geneticamente modificados definidos pelo Decreto-Lei n.º 2/2001, de 4 de janeiro, que transpõe a Diretiva n.º 90/219/CEE, do Conselho, de 23 de abril, relativa à utilização confinada de microrganismos geneticamente modificados, alterada pela Diretiva n.º 98/81/CE, do Conselho, de 26 de outubro.

11 - Qualquer libertação deliberada para o ambiente, incluindo a colocação no mercado ou o transporte de organismos geneticamente modificados definidos no Decreto-Lei n.º 72/2003, de 10 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 164/2004, de 3 de julho, que transpõe a Diretiva n.º 2001/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de março, relativa à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados.

12 - As transferências transfronteiriças de resíduos, no interior, à entrada e à saída da União Europeia, que exijam uma autorização ou sejam proibidas na aceção do Regulamento n.º 1013/2006, de 14 de junho, relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade, alterado pelos Regulamentos n.os 1379/2007 da Comissão, de 26 de novembro de 2007, 669/2008 da Comissão, de 15 de julho de 2008, 308/2009 da Comissão, de 15 de abril de 2009, 413/2010 da Comissão, de 12 de maio de 2010 e 664/2011, de 11 de julho de 2011.

13 - A gestão dos resíduos de extração, nos termos do Decreto-Lei n.º 10/2010, de 4 de fevereiro, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2006/21/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março, relativa à gestão dos resíduos das indústrias extrativas.

14 - A operação de locais de armazenamento nos termos do regime jurídico da atividade de armazenamento geológico de dióxido de carbono (CO₂(índice 2)).

⁶⁹ LANCEIRO, RUI TAVARES, “Instrumentos preventivos em direito do ambiente”, *Tratado de Direito do Ambiente*, Vol. I, CIDP, ICJP, Abril 2021, Pág. 289

Por seu turno, o artigo 13º consagra a responsabilidade subjetiva, aplicável ao “operador que, com dolo ou negligência, causar um dano ambiental em virtude do exercício de qualquer atividade ocupacional distinta das enumeradas no anexo iii ao presente decreto-lei ou uma ameaça iminente daqueles danos em resultado dessas atividades, é responsável pela adoção de medidas de prevenção e reparação dos danos ou ameaças causados, nos termos dos artigos seguintes.”

As medidas de prevenção, previstas no artigo 14º, são adotadas em resposta a um ato ou omissão “que tenha causado uma ameaça iminente de danos ambientais, destinadas a prevenir ou minimizar ao máximo esses danos” (art.º 11, n.º1, alínea *m*). E as medidas de reparação, previstas no artigo 15º, têm “o objetivo de reparar, reabilitar ou substituir os recursos naturais e os serviços danificados ou fornecer uma alternativa equivalente a esses recursos ou serviços” (art.º 11, n.º1, alínea *n*). Ambas incumbem ao operador responsável, podendo as medidas de reparação ser exigíveis quando as medidas de prevenção não tenham sido adotadas (art.º 15, n.º2).

O procedimento de reparação do dano ecológico, quicá surpreendentemente, é “desjudicializado”⁷⁰, isto é, num intuito de agilizar o procedimento e de uma forma mais efetiva assegurar a tutela do bem lesado, o procedimento de reparação parte da iniciativa do lesante que o submete à Agência Portuguesa do Ambiente, excetuando necessariamente as situações em que esta já tenha intervindo e definido as medidas a adotar (art.º 16, n.º1). Uma clara demonstração do papel ativo que se reconhece aos cidadãos, convocando igualmente as demais “partes interessadas” (art.º 16, n.º2), leia-se os demais visados pela lesão, a ser ouvidos.

Remetendo para capítulo seguinte o debate acerca da limitação da responsabilidade objetiva prevista no artigo 20.º, uma última nota quanto ao papel das garantias financeiras e do Fundo Ambiental.

Consagrou o legislador a obrigatoriedade (que não era imposta pela Diretiva) de os operadores de atividades ocupacionais listadas no Anexo III do Regime, constituírem uma ou mais garantias financeiras próprias e autónomas, alternativas ou complementares “que lhes permitam assumir a responsabilidade ambiental inerente à atividade por si

⁷⁰ Expressão de CARLA AMADO GOMES que, convenientemente, salienta as dúvidas quanto a este procedimento ser necessário para prévio recurso aos tribunais. GOMES, CARLA AMADO, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 4ª Ed., AAFDL Editora, 2018, Pág. 322 e ss

desenvolvida” (art.º 22, n.º1). O legislador elenca um conjunto de garantias admissíveis e consagra o seu verdadeiro efeito útil ao estabelecer um princípio de exclusividade, pelo qual impede o uso ou desvio, expressão utilizada no n.º3 do art.º 22, para outro fim que não o de assegurar a responsabilidade ambiental da atividade que exerce.

O Fundo de Intervenção Ambiental está previsto no artigo 23.º como forma de dar resposta às situações em que não é possível identificar o operador responsável por suportar os custos das medidas de prevenção e reparação das medidas adotadas (cf. art.º 19, n.º1 e 4), isto é, para casos em que o nexo de causalidade não é possível de ser estabelecido. Nestes casos, o dano é suportado de forma “comunitária” através do Fundo de Intervenção Ambiental.

Em traços gerais, são estes os vetores do regime de responsabilidade ambiental.

6. Exclusão de obrigação de pagamento – uma limitação à responsabilidade objetiva?

O princípio geral é de que cumpre ao operador suportar os custos das medidas de prevenção e reparação adotadas (cf. art.º 19, n.º1) no entanto, o legislador “libertou” o operador desta obrigação em dois grupos de casos, consagrados no artigo 20º, que representam as duas grandes exceções ao princípio do poluidor-pagador num diploma cuja “espinha dorsal” – a responsabilidade – é indissociável⁷¹.

No preâmbulo da Diretiva 2004/35/CE, o legislador europeu definiu o princípio do poluidor-pagador como a base da prevenção e reparação dos danos ambientais, vinculando “o operador que cause danos ambientais ou crie a ameaça iminente desses danos [a], (...) em princípio, custear as medidas de prevenção ou reparação necessárias. Se a autoridade competente atuar, por si própria ou por intermédio de terceiros, em lugar do operador, deve assegurar que o custo em causa seja cobrado ao operador. Também se justifica que os operadores custeiem a avaliação dos danos ambientais ou, consoante o caso, da avaliação da sua ameaça iminente” (considerando 18). O princípio do poluidor-

⁷¹ A Diretiva 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho dispõe no seu artigo 1º, referente ao objeto da diretiva, que o objetivo é “estabelecer um quadro de responsabilidade ambiental baseado no princípio do «poluidor-pagador», para prevenir e reparar danos ambientais.”. Ideia que ficou, igualmente, consagrada no artigo 1º do RJRDA.

pagador reflete a responsabilização direta daquele que detinha o controlo ou o exercício de uma atividade que levou a um dano ou à ameaça iminente daquele⁷².

Ora, o artigo 20º do RJRDA inverte a responsabilização decorrente do princípio do poluidor-pagador, permitindo afastar o operador da atividade danosa de suportar as consequências que lhe adviriam da mesma, ou seja, suportar os custos das medidas de prevenção e reparação que lhe seriam aplicáveis em virtude do dano.

O n.º1 do artigo 20º dispõe que o operador não está obrigado ao pagamento dos custos das medidas de prevenção ou de reparação quando demonstre que o dano ou a ameaça iminente do dano ambiental “tenha sido causado por terceiros e ocorrido apesar de terem sido adotadas as medidas de segurança adequadas” (alínea *a*) ou “resulte do cumprimento de uma ordem ou instrução emanadas de uma autoridade pública que não seja uma ordem ou instrução resultante de uma emissão ou incidente causado pela atividade do operador” (alínea *b*)).

Em comum as situações previstas no n.º1 têm o ponto de origem – um terceiro, *lato sensu*, que não o operador. Sendo que, no caso previsto na alínea *b*), como refere RUI LANCEIRO “o legislador parece presumir que o operador não teria tido possibilidade de tomar medidas de segurança adequadas ou que não lhe é exigível que o faça, tendo em conta que se encontra vinculado ao seu cumprimento”⁷³; contrariamente nas situações tuteladas pela alínea *a*), exige-se que o operador demonstre que foram tomadas as medidas adequadas.

Contudo, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 20º, apesar da consagração deste motivo de exclusão da obrigação de pagamento, o operador terá na mesma de executar as medidas de prevenção ou reparação que lhe advenham da aplicação do RJRDA, gozando, não obstante, de direito de regresso sobre o terceiro ou a Administração, conforme o caso.

Prevê ainda o RJRDA um segundo motivo de exclusão das obrigações de reparação e prevenção no n.º3 do artigo 20º.

⁷² Neste sentido, OLIVEIRA, HELOÍSA, “Instrumentos reparatórios”, *Tratado de Direito do Ambiente*, Parte Geral, Vol. I, CIDP e ICJP, Abril 2021, Pág. 288

⁷³ LANCEIRO, RUI, “As medidas de reparação de danos ambientais no âmbito do regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais – um estudo da componente ambiental”, *Actas do Colóquio – a responsabilidade civil por dano ambiental* (org. Carla Amado Gomes e Tiago Antunes), FDUL, maio 2010, Pág. 243

Quando em situações de responsabilidade objetiva, isto é, atuando o operador sem dolo ou negligência, o dano ambiental seja causado por “uma emissão ou um facto expressamente permitido ao abrigo de um dos atos autorizadores identificados no anexo III (...) e que respeitou as condições estabelecidas para o efeito nesse ato autorizador e no regime jurídico aplicável no momento da emissão ou facto causador do dano ao abrigo do qual o ato administrativo é emitido ou conferido” (inciso *i*)) ou “uma emissão, atividade ou qualquer forma de utilização de um produto no decurso de uma atividade que não sejam consideradas suscetíveis de causar danos ambientais de acordo com o estado do conhecimento científico e técnico no momento em que se produziu a emissão ou se realizou a atividade” (inciso *ii*)) afasta-se a responsabilidade objetiva do operador.

Quanto às atividades autorizadas, a isenção da obrigação de pagamento aplicar-se-á apenas às atividades exercidas dentro dos limites da autorização, isto é, apenas se no momento em que ocorreu o dano o operador respeitava todas as condições subjacentes ao ato autorizador. O que significa que fora deste espaço o operador volta a ser integralmente responsável pelos riscos decorrentes da atividade autorizada mesmo, como refere CARLA AMADO GOMES, perante situações acidentais “relativamente a cuja prevenção foram adotados todos os deveres gerais de cuidado”⁷⁴.

Já quanto às situações enquadráveis no inciso *ii*) devem considerar-se abrangidos os riscos de civilização. Os riscos de civilização representam uma categoria de riscos antagónica na medida em que “só quando um risco de civilização deixa de o ser – para se degradar em risco (residual), evitável ou minimizável, ou para se agigantar a risco intolerável –, se torna relevante para o Direito”⁷⁵, porquanto até então era desconhecido, logo nunca poderia o operador agir no sentido da sua prevenção. O desconhecimento ou ignorância do operador fica legitimado se “demonstrar que a atividade que estava a desenvolver não era considerada suscetível de causar danos ambientais de acordo com o estado do conhecimento científico e técnico do momento em causa”⁷⁶, hipótese em que

⁷⁴ GOMES, CARLA AMADO, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 4ª Ed., AAFDL Editora, 2018, Pág. 336

⁷⁵ GOMES, CARLA AMADO, “Risco(s) de civilização, responsabilidades comunicacionais e irresponsabilidades residuais”, *Julgar*, n.º 20, 2013, Pág. 228

⁷⁶ LANCEIRO, RUI, “As medidas de reparação de danos ambientais no âmbito do regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais – um estudo da componente ambiental”, *Actas do Colóquio – a responsabilidade civil por dano ambiental* (org. Carla Amado Gomes e Tiago Antunes), FDUL, maio 2010, Pág. 245

nunca será possível imputar um risco típico ou um juízo de ilicitude à emissão, atividade ou uso de um produto ao operador, assumindo o Estado os encargos deste tipo de riscos.

Ora, conforme ficou exposto supra a responsabilidade objetiva foi consagrada nos artigos 7º e 12º, para os danos ambientais *stricto sensu* e para os danos ecológicos, respetivamente. Sendo que, nesta sede, apenas o artigo 12º é chamado à colação.

Retomando a premissa subjacente ao artigo 12º, é responsabilizado o operador que ao exercer uma das atividades tipicamente perigosas elencadas no Anexo III do RJRDA cause um dano ou uma ameaça iminente do dano em resultado da referida atividade. Caso em que o operador, independentemente de dolo ou culpa – objetivamente –, será responsável por tomar as devidas medidas de prevenção e reparação dos danos ou ameaças dos mesmos. A delimitação da responsabilidade objetiva pelo elenco do Anexo III é, nas palavras de CARLA AMADO GOMES, o “compromisso inevitável entre prevenção de riscos ambientais e salvaguarda da liberdade de iniciativa económica”⁷⁷.

Com efeito, qualquer regime de responsabilidade objetiva será sempre limitador e condicionante das atividades económicas pois, implica uma assunção de responsabilidade perante um dano ou, no caso do RJRDA, perante a ameaça do mesmo apesar de, eventualmente, o operador ter tomado as devidas diligências para controlar a possibilidade de ocorrência de um dano. Assim, o legislador pretendeu equilibrar a “balança” da responsabilidade definindo um conjunto preciso de atividades a subsumir ao regime da responsabilidade objetiva.

Contudo, e apesar de serem estas atividades consideradas *a priori* tipicamente perigosas e, por isso, suscetíveis de estarem sujeitas a um regime de responsabilidade independente de dolo ou culpa, consagrou o legislador uma hipótese de isenção e limitação dessa mesma responsabilidade no artigo 20º.

A aplicação do artigo 20º, nomeadamente o seu n.º 3, dá lugar ao afastamento do dever de suportar os custos das medidas de prevenção e reparação perante um ato autorizado ou uma atividade que à data não era suscetível de causar danos ambientais de acordo com o conhecimento científico e técnico do momento, no entanto, não parece ser possível afirmar que a norma desonere o operador da obrigatoriedade de adotar as

⁷⁷ GOMES, CARLA AMADO, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 4ª Ed., AAFDL Editora, 2018, Pág. 335

referidas medidas. Concordamos com RUI TAVARES LANCEIRO para quem “a ação do operador que seja conforme a normas ambientais aplicáveis à sua atividade e a atos administrativos autorizativos não é fundamento de exclusão de responsabilidade, mas apenas de exclusão da obrigação de pagamento [dos] custos das medidas de prevenção ou de reparação”⁷⁸. A responsabilidade mantém-se, a extensão das suas consequências é que fica reduzida, passando a haver uma comunitarização da assunção da responsabilidade e do suporte dos custos dos danos, que ao invés de serem assumidos pelo “poluidor-pagador”, são assumidos pelo Estado/Comunidade através do Fundo Ambiental.

Sempre se conceberá que esta exclusão da obrigação do pagamento desvirtue o instituto da responsabilidade objetiva. Neste sentido, ELIANA SILVA PEREIRA refere que a exoneração do operador dos custos de reparação e a transferência da “responsabilidade para a entidade pública em claro desrespeito pelo princípio do poluidor pagador e desvirtuando o espírito da Diretiva que comete a responsabilidade primária pelo pagamento ao operador”⁷⁹, deveria ser evitada, substituindo-se as exceções à responsabilidade objetiva pelo alargamento do elenco de atividades a ela sujeitas. Posição que não podemos subscrever pelas fortes implicações que um regime de responsabilidade objetiva acarreta, como supra exposto, e por concordarmos com CARLA AMADO GOMES que defende a consagração de esquemas de presunção de culpa, semelhantes aos consagrados na lei civil⁸⁰ aos quais reconhecemos um maior potencial de assegurar o equilíbrio entre a prevenção de danos e a liberdade de iniciativa económica.

Estamos, pois, em condições de afirmar que o regime consagrado no artigo 20º, de exclusão da obrigação de pagamento das medidas de prevenção e reparação, representa uma exceção ao princípio base do poluidor-pagador, bem como uma limitação às consequências do regime da responsabilidade objetiva. Não comprime totalmente o

⁷⁸ LANCEIRO, RUI TAVARES, “Instrumentos preventivos em direito do ambiente”, *Tratado de Direito do Ambiente*, Vol. I, CIDP, ICJP, Abril 2021, Pág. 289. No mesmo sentido, vide GOMES, CARLA AMADO, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 4ª Ed., AAFDL Editora, 2018, Pág. 335

⁷⁹ PEREIRA, ELIANA SILVA, “O regime da prevenção e reparação do dano ecológico: o balanço possível de dez anos de vigência: a perspetiva da ZERO”, *O regime de Prevenção e Reparação do Dano Ecológico: o balanço possível de dez anos de vigência* (coord. Carla Amado Gomes e Rui Tavares Lanceiro, ICJP e CIDP, julho de 2019, Pág. 62

⁸⁰ GOMES, CARLA AMADO, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 4ª Ed., AAFDL Editora, 2018, Pág. 335

âmbito da responsabilidade sem dolo ou culpa, mas abre dois espaços onde deixa de ser o operador a suportar o grande peso da responsabilidade: os custos.

7. É possível afirmar a existência de um efeito legalizador dos atos administrativos autorizativos e licenciadores no quadro da responsabilidade objetiva em Direito do Ambiente?

Chegados a este ponto, cumpre unir os dois universos que representam o cerne desta dissertação: os atos administrativos autorizativos e a responsabilidade objetiva. Procurando perceber se é possível asseverar da existência de um efeito legalizador do ato administrativo autorizador e qual o significado dessa afirmação no direito do ambiente.

Uma das situações previstas no artigo 20º, n.º3 de limitação da responsabilidade objetiva é a do dano causado por uma “emissão ou um facto expressamente permitido ao abrigo de um dos atos autorizadores identificados no anexo III (...) e que respeitou as condições estabelecidas para o efeito nesse ato autorizador e no regime jurídico aplicável no momento da emissão ou facto causador do dano ao abrigo do qual o ato administrativo é emitido ou conferido” (inciso *i*)), ou seja, atividades autorizadas.

O percurso levado a cabo permite-nos afirmar que o ato autorizador mantém a sua relevância no ordenamento nacional, sendo, no Direito do Ambiente, “guardião” dos valores da prevenção e precaução representando a indispensabilidade da adoção de medidas que antecipem o risco e minorem os impactos adversos que a atividade sujeita a autorização poderá ter no ambiente.

Com efeito e sintetizando as ideias gerais que apresentamos supra, as autorizações têm, no Direito do Ambiente, um carater constitutivo, o que significa que a Administração se arroga de um espaço de fiscalização e controlo que perdura durante o exercício da atividade autorizada⁸¹, tornando o próprio procedimento autorizativo um modo de avaliação e gestão de riscos, recaindo no Estado/Administração o primeiro crivo desta avaliação.

⁸¹ Veja-se, por exemplo, no regime de prevenção e controlo integrados da poluição previsto no Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto, a permissão conferida pelo artigo 18º, n.º 4 de a Agência Portuguesa do Ambiente poder, quando assim for necessário, “complementar ou substituir, na licença ambiental, os valores limite de emissão previstos na alínea a) do n.º 2 por parâmetros ou medidas técnicas equivalentes”

A preponderância deste espaço de intervenção da Administração para dar resposta ao ritmo a que surgem novos riscos, reflete-se também em atos autorizados com uma enorme abertura à adaptabilidade, resultando numa diminuição da presunção de segurança e estabilidade que era associada aos atos autorizados, o que se repercutiu numa maior fragilidade do efeito legalizador, que se admite poder ser reconhecido aos atos autorizados. O que significa isto para o lesado?

Particularmente no Direito do Ambiente, o ato administrativo autorizador permitiu compreender o sujeito lesado como mais do que um mero terceiro “surpreendido” pelos efeitos do ato autorizado, mas antes reconhecer o lesado como sujeito que é parte na relação que se cria com a autorização porquanto o ato também se reflete na sua esfera, particularmente quando cause um dano. Ora, na relação multipolar na qual a Administração é árbitro, há que garantir a justa tutela dos direitos em confronto, nomeadamente garantindo que o sujeito lesado não terá de suportar por si os riscos da atividade autorizada, afastando-se a responsabilidade do sujeito autorizado ou da Administração a quem coube o papel de autorizar. É neste espaço que entra a dúvida: a quem cabe a responsabilidade? E retomando a fragilidade que se vem reconhecendo ao ato autorizativo e ao seu efeito legalizador, está o sujeito autorizado protegido de ser responsabilizado?

A parca doutrina que se debruçou sobre a temática converge no entendimento de que a responsabilidade deverá recair no sujeito autorizado, sob pena de se perverter o princípio do poluidor-pagador e que o caminho percorrido pelas autorizações as vem afastando progressivamente de garantir, com segurança, qualquer proteção ao sujeito autorizado⁸².

Ora, o RJRDA apenas “protege” o sujeito autorizado que atue sem culpa, isto é, se o operador de uma atividade autorizada ou licenciada não adotar um padrão mínimo de diligência para impedir a ocorrência do dano então suportará integralmente as consequências da responsabilidade, isto é, suportando as obrigações de pagamento das medidas de prevenção ou de reparação. Ou seja, “ainda que coberto pela autorização, a responsabilidade é a do operador, a não ser que demonstre a ausência de culpa”⁸³, de onde

⁸² Supra, ponto 3

⁸³ CARMONA, MAFALDA, *O Acto Administrativo Conformador de Relações de Vizinhaça*, Almedina, 2011, Pág. 377

podemos concluir que foi afastada qualquer possibilidade de reconhecer um efeito legalizador aos atos autorizadores.

Com efeito, tratando-se de uma atividade autorizada que recaia no elenco do Anexo III estará imediatamente sujeita ao regime de responsabilidade objetiva e apesar da consagração de um regime de exclusão da obrigação de pagamento das medidas que advenham dessa responsabilidade, se o operador não cumprir com um padrão mínimo de diligência terá igualmente de suportar os custos das medidas de prevenção e reparação. Apenas perante a demonstração de que foram cumpridas todas as condições estabelecidas no ato autorizativo, havendo um funcionamento normal da atividade, e que não houve dolo ou negligência por parte do sujeito autorizado é que haverá uma transferência (ainda que parcial) das consequências do dano e da responsabilidade. Nos demais casos a Administração demite-se de qualquer papel perante a atividade por si autorizada.

Esta constatação aproxima-se de um entendimento da doutrina e jurisprudência italianas aquando da teorização sobre a relação entre a autorização e os direitos de terceiros. Tem sido entendimento consensual que “a autorização administrativa para desenvolvimento de uma atividade apenas remove um limite ao seu exercício, não obrigando ao mesmo nem criando a favor do autorizado um direito subjetivo perfeito (...) a autorização é, pois, concedida no risco do próprio autorizado”⁸⁴.

Esta ideia parece ter ficado plasmada no RJRDA, principalmente atendendo à proteção que foi atribuída ao operador que cumpra uma ordem ou instrução de uma autoridade pública a quem, por um lado, se desonera da obrigação de pagamento dos custos das medidas decorrentes do RJRDA e, por outro lado, se reconhece direito de regresso por ter de subsequentemente adotar as medidas de prevenção e reparação que mesmo assim decorram do RJRDA (cf. art.º 20, n.º 1 e 2).

Compreendendo a autorização como um espaço de atuação ou, nas palavras de MAFALDA CARMONA, “uma permissão de atuação e não uma imposição de atuação”⁸⁵ compreende-se que seja afastado o reconhecimento de um efeito legalizador ao ato

⁸⁴ FRACCHIA, FABRIZIO, *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, 207-8, nr. 135, Nápoles, 1996 apud CARMONA, MAFALDA, *O Acto Administrativo Conformador de Relações de Vizinhança*, Almedina, 2011, Pág. 139

⁸⁵ CARMONA, MAFALDA, *O Acto Administrativo Conformador de Relações de Vizinhança*, Almedina, 2011, Pág. 378

autorizativo e que, em último caso, se possa afirmar que não é possível afirmar a sua existência, hoje ultrapassado pelos valores da responsabilidade.

O dano ambiental e o regime de responsabilidade que lhe está subjacente acrescentam ou confirmam mais uma coordenada no percurso dos atos administrativo autorizativos: mesmo dentro dos parâmetros do ato habilitante não é possível afirmar que a autorização se mantenha um escudo de proteção daquele que dela goza, não se reconhecendo no âmbito da responsabilidade objetiva no RJRDA que as atividades autorizadas gozem de um efeito legalizador que lhes permita escapar às consequências por terem causado um dano ambiental.

Conclusões

O ato administrativo mantém a sua relevância para o ordenamento administrativo. O conceito que gerou ao longo dos anos um debate sobre a sua extensão é, em nosso entender, hoje delimitado pelas coordenadas legais do CPA, reconhecendo-se como ato administrativo as decisões de uma entidade pública ou privada no exercício de poderes jurídico-administrativos que produzam efeitos jurídicos externos numa situação concreta e individual.

A par do ato administrativo, também o ato autorizativo permanece relevante. Com um percurso em torno da sua natureza marcado pela instabilidade terminológica e dúvidas quanto à extensão das funções que lhe eram reconhecidas, reflexo do papel e da atuação da Administração Pública na vida em sociedade, a autorização, naquela que para nós é a conclusão que melhor dá resposta ao percurso desta figura, tem duas naturezas possíveis consoante os bens jurídicos que tutela – uma natureza declarativa ou constitutiva.

No plano do Direito do Ambiente, onde a intervenção e preocupação estatal tem vindo a crescer, a figura da autorização mantém a sua pertinência. Com um efeito indiscutivelmente constitutivo, o ato autorizativo tem, nesta sede, uma vocação para a adaptação em prol da prevenção do risco, tornando-se a Administração bastião da fiscalização e controlo da atividade autorizada. A constatação da necessidade de revisão e adaptação da autorização às novas necessidades que possam surgir implicou afastar o caráter protetor que era, até então, reconhecido a esta figura. Um eventual efeito legalizador que o ato autorizativo pudesse ter sobre a atividade autorizada passaria a ser questionável.

Até porque, às novas coordenadas que passaram a guiar a figura da autorização acresce um novo entendimento sobre as relações jurídicas que se estabelecem perante um ato autorizativo. Aquele que sofre um dano provocado por uma atividade autorizada não é mais visto como um mero terceiro, mas antes como parte na relação que se criou entre a Administração e o sujeito que goza da autorização para exercer a sua atividade. Sendo parte na relação jurídica multipolar, impende com maior urgência sobre a Administração assegurar que os riscos da atividade autorizada são acautelados.

A tutela dos danos ambientais foi consagrada no RJRDA que, inovatoriamente, consagra um regime de responsabilidade vocacionado em primeiro lugar para a prevenção e subsequentemente para a reparação.

As atividades sujeitas a licença ou autorização encontram reflexo no RJRDA que as inclui num elenco sujeito à aplicação do regime de responsabilidade objetiva, pelo qual é responsabilizado o operador que exerça uma das referidas atividades, independentemente da existência de dolo ou culpa. Esta é a primeira coordenada para afastar o reconhecimento de um efeito legalizador dos atos autorizativos.

A segunda coordenada advém do regime de limitação desta responsabilidade objetiva, pelo qual o operador poderia ficar isento de suportar os custos das medidas de prevenção e reparação advenientes da aplicação do regime de responsabilidade objetiva, mas tal só acontece quando atue sem culpa, isto é, demonstrando que cumpriu e adotou um padrão mínimo de diligência para impedir a ocorrência do dano. Nos demais casos, possuir uma autorização, afirmar-se como exercendo uma atividade autorizada, não lhe garante qualquer benefício no plano da responsabilidade, não tendo o ato um efeito legalizador.

O intuito de reforçar a responsabilidade perante o ambiente e a necessidade de prevenção de danos ambientais supera hoje a necessidade de reconhecer ao ato autorizativo uma função protetora.

Bibliografia

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6ª Ed. (revista e ampliada), Almedina, 2020;

AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo* (col. Lino Torgal), Vol. II, Almedina, 2001;

CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª Ed., Reimp., Almedina, 1982;

CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES, “Actos Autorizativos Jurídico-Públicos e Responsabilidade por Danos Ambientais”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Vol. LXIX, 1993;

CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES, “Relações Jurídicas Poligonais, ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 1, junho, 1994;

CARMONA, MAFALDA, *O Acto Administrativo Conformador de Relações de Vizinhaça*, Almedina, 2011;

CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO, *Direitos Fundamentais – Sumários*, AAFDL, 2002;

CORREIA, SÉRVULO, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, Editora Danúbio, 1982;

DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A Reinvenção da Autorização Administrativa no Direito do Ambiente*, Coimbra Editora, 2014;

FILIPA URBANO CALVÃO, “Direito ao Ambiente e Tutela Processual da Relações de Vizinhaça”, *Estudos de Direito do Ambiente*, Universidade Católica Editora, Porto, 2003;

FRACCHIA, FABRIZIO, *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, 207-8, nr. 135, Nápoles, 1996 apud CARMONA, MAFALDA, *O Acto Administrativo Conformador de Relações de Vizinhaça*, Almedina, 2011;

GARCIA, ANTÓNIO DIAS, “A autorização administrativa”, *Boletim do Ministério Público*, Nº 425, Abril, 1993;

GOMES, CARLA AMADO, “A responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas e a responsabilidade civil por dano ecológico: sobreposição ou complementaridade?”, *Revista do Ministério Público*, n.º 125, Jan-Mar 2011;

GOMES, CARLA AMADO, “A responsabilidade civil por dano ecológico: reflexões preliminares sobre o novo regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de julho”, *Textos dispersos de Direito do Ambiente*, III, Lisboa, 2010;

GOMES, CARLA AMADO, “Risco(s) de civilização, responsabilidades comunicacionais e irresponsabilidades residuais”, *Julgar*, n. °20, 2013;

GOMES, CARLA AMADO, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 4ª Ed., AAFDL Editora, 2018;

GOMES, CARLA AMADO, *Risco e Modificação do Ato Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção Ambiental*, Dissertação de doutoramento em ciências jurídico-políticas, FDUL, 2007, disponível www.icjp.pt

GONÇALVES, PEDRO COSTA, “Algumas alterações e inovações científicas no novo Código do Procedimento Administrativo”, *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, (coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão), AAFDL Editora, 2015;

LANCEIRO, RUI TAVARES, “Instrumentos preventivos em direito do ambiente”, *Tratado de Direito do Ambiente*, Vol. I, CIDP, ICJP, Abril 2021;

LANCEIRO, RUI, “As medidas de reparação de danos ambientais no âmbito do regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais – um estudo da componente ambiental”, *Actas do Colóquio – a responsabilidade civil por dano ambiental* (org. Carla Amado Gomes e Tiago Antunes), FDUL, Maio 2010;

MARQUES, FRANCISCO PAES, *As Relações Jurídicas Administrativas Multipolares: contributo para a sua compreensão substantiva*, Almedina, 2011;

MAYER, OTTO, *Derecho Administrativo Alemán*, Tomo I, Parte General, Depalma, 1982;

MIRANDA, JORGE e MEDEIROS, RUI, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora;

OLIVEIRA, HELOÍSA, “Instrumentos reparatórios”, *Tratado de Direito do Ambiente*, Parte Geral, Vol. I, CIDP e ICJP, Abril 2021;

OTERO, PAULO, “Problemas constitucionais do novo Código do Procedimento Administrativo – uma introdução”, *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão), AAFDL Editora, 2015;

PEREIRA, ELIANA SILVA, “O regime da prevenção e reparação do dano ecológico: o balanço possível de dez anos de vigência: a perspetiva da ZERO”, *O regime de Prevenção e Reparação do Dano Ecológico: o balanço possível de dez anos de vigência* (coord. Carla Amado Gomes e Rui Tavares Lanceiro, ICJP e CIDP, julho de 2019;

RAQUEL CARVALHO, “Licença Ambiental como Procedimento Autorizativo”, *Estudos de Direito do Ambiente*, Universidade Católica Editora, Porto, 2003;

RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, “Inscripciones y autorizaciones industriales”, *RAP*, Nº52, Enero-Abril 1967, disponível <https://dialnet.unirioja.es/>

SEIA, CRISTINA ARAGÃO, *A Responsabilidade Ambiental na União Europeia: da responsabilidade civil à responsabilidade administrativa em Portugal*, Almedina, 2022;

SENDIM, JOSÉ DE SOUSA CUNHAL, *Responsabilidade Civil por Danos Ecológicos: da Reparação do Dano Através de Restauração Natural*, Coimbra Editora, 1998;

SILVA, VASCO PEREIRA DA, *Em busca do acto administrativo perdido*, Almedina, 2003;

SOARES, ROGÉRIO EHRHARDT, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1978;

SOUSA, MARCELO REBELO DE e MATOS, ANDRÉ SALGADO DE, *Direito Administrativo Geral, Atividade Administrativa*, Tomo III, 2ª Ed., D. Quixote;

VILLATA, RICARDO, *Autorizzazioni Amministrative e Iniziativa Economica Privata – Profili Generali*, Dott. A. Giuffrè Editore, 1974 *apud* DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A Reinvenção da Autorização Administrativa no Direito do Ambiente*, Coimbra Editora, 2014.