



## Universidades Lusíada

Ferreira, Fausto José de Jesus, 1966-  
Amorim, João Salvador Velez Pacheco de, 1962-

### **O poder local e a gestão ambiental : uma abordagem geral**

<http://hdl.handle.net/11067/6858>

<https://doi.org/10.34628/rv29-3r83>

#### **Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2021
<b>Resumo</b>	O Poder local, designadamente os municípios, depois de 1974, tem vindo a desenvolver, no âmbito das suas atribuições e competências, um importante conjunto de ações em prol da qualidade de vida dos portugueses. O texto fundamental, bem como a legislação ambiental subsequente, consagra e reafirma a responsabilidade do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias locais na definição das regras de ocupação, uso e transformação dos solos, prevendo também diversas formas das autarquias participarem...
<b>Editor</b>	Universidade Lusíada
<b>Palavras Chave</b>	Administração local, Direito do ambiente
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	Não
<b>Coleções</b>	[ULL-FD] LD, s. 2, n. 25-26 (2021)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-05-02T01:54:21Z com informação proveniente do Repositório

---

## O PODER LOCAL E A GESTÃO AMBIENTAL. UMA ABORDAGEM GERAL.

*LOCAL GOVERNMENT AND ENVIRONMENTAL MANAGEMENT.  
A GENERAL APPROACH.*

Fausto Ferreira<sup>1</sup>  
João Pacheco de Amorim<sup>2</sup>

**Resumo:** O Poder local, designadamente os municípios, depois de 1974, tem vindo a desenvolver, no âmbito das suas atribuições e competências, um importante conjunto de ações em prol da qualidade de vida dos portugueses. O texto fundamental, bem como a legislação ambiental subsequente, consagra e reafirma a responsabilidade do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias locais na definição das regras de ocupação, uso e transformação dos solos, prevendo também diversas formas das autarquias participarem na definição das políticas ambientais, quer a nível nacional quer a nível local. Mas o município, para além de ter uma relevante função ao nível da defesa do ambiente, é também, muitas vezes, autor de comportamentos lesivos do ambiente. Assim, neste artigo é nosso objetivo analisar algumas das matérias mais relevantes em que os municípios dispõem de atribuições no domínio do ambiente e abordaremos também a responsabilidade ambiental no âmbito do regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais.

**Palavras-chave:** Constituição; Autarquia local; Ambiente; Direito.

**Abstract:** After 1974, the local Power, namely the municipalities, has been developing, in the area of its competences and assignments, an important set of actions on behalf of the Portuguese people's quality of life. The fundamental text as well as the further environmental legislation recognizes and reinforces the responsibility of the State, the Autonomous Regions and the local Municipalities in defining the rules of occupation, use and transformation of the urban soils. It also considers the several ways how the town councils may participate in the definition of the national and local environmental policies. However, the municipality, in spite of having a relevant function as far as the defence of the environment is concerned, is often also the author of behaviours which harm the environment. Thus, in

---

<sup>1</sup> Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada do Porto.

<sup>2</sup> Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada do Porto.

this article, we aim to analyse some important issues in which the municipalities have responsibilities concerning the environment and we will also mention the environmental responsibility in legal terms in case of environmental damage.

**Keywords:** Portuguese Constitution; Local authority; Environment; Right.

## Introdução

Com a instauração do regime democrático, após a revolução de Abril de 1974, as grandes alterações que denotavam a mudança de regime, e que viriam a reconhecer a importância do poder local, chegaram através da Constituição da República Portuguesa (CRP).

A Constituição, que entrou em vigor 1976, foi especialmente inovadora reforçando a autonomia das autarquias locais através da descentralização administrativa, transferindo certos domínios da administração central do Estado para a administração autárquica, no respeito pelos princípios constitucionais.

O poder local passou a ter um papel fundamental na organização democrática do Estado, o qual foi sendo reforçado com a crescente transferência de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais, bem como dos meios financeiros correspondentes, especialmente para os municípios, designadamente em matéria ambiental. Nesse sentido, e atendendo à crucial importância da atuação da administração municipal na sua circunscrição territorial, no âmbito do exercício das suas atribuições e competências, nomeadamente ao nível da defesa do ambiente, justifica-se a análise do papel do poder local no plano da defesa do ambiente e da gestão ambiental em Portugal.

## 1. O poder local português depois da revolução de abril

O tema que nos propomos analisar aconselha, mesmo que de forma simples, uma curta abordagem sobre alguns conceitos próprios da realidade portuguesa, designadamente no que concerne à sua divisão político-administrativa e às implicações que a mesma tem ao nível do poder de decisão das entidades territoriais.

O Título VIII da Constituição de 1976 foi consagrado ao Poder Local.

A nova Constituição integrou as autarquias locais na organização democrática do Estado, definindo-as, no n.º 2 do seu art. 237.º, como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. A isto acresce a consagração no novo texto constitucional dos princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública (art. 6º), pelos quais as autarquias locais passaram a ser formas autónomas de administração, sendo os seus órgãos representativos eleitos democraticamente por sufrágio direto,

universal e secreto, deixando, assim, de ser uma forma de administração indireta do Estado (Canotilho & Moreira, 1993, p.75). O texto constitucional definia como categorias de autarquias locais e divisão administrativa no continente, as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, e nas regiões autónomas as freguesias e os municípios (cfr. Ferreira, 2004, pp.290-292).

Apesar da Constituição de 1976, no seu art. 238.º, remeter as atribuições e competências dos órgãos das autarquias para legislação específica, não deixou de enunciar que a mesma deveria ser elaborada de acordo com o princípio da descentralização administrativa.

Por outro lado, o art. 240.º, definia o regime do património e finanças locais das autarquias – apesar de remeter o regime das finanças locais para a lei ordinária – matéria de fundamental relevância para as autarquias, pois consagrava a sua tão ansiada e legítima autonomia financeira (cfr. Ferreira, 2003, pp.57-58).

As regiões administrativas, previstas na Constituição de 1976 (art. 256.º a 262.º), não foram instituídas, pelo que o poder local, à exceção das ilhas, se limitava às freguesias e municípios, que embora sem os meios necessários tinham já condições para iniciarem a enorme tarefa do desenvolvimento, num País extremamente carenciado e com um atraso de cerca de quatro décadas em relação à média europeia.

Os princípios da descentralização e da autonomia, inscritos na Constituição de 1976, foram levados à prática de duas diferentes formas: uma delas nos arquipélagos da Madeira e dos Açores e a outra no continente. Às Regiões da Madeira e dos Açores foram consagradas competências e atribuições mais latas, designadamente, políticas, legislativas e administrativas, no continente essa descentralização fez-se apenas ao nível administrativo.

## **2. A constituição e a lei de bases do ambiente**

### Breves notas

#### 2.1. A Constituição Portuguesa

A problemática do meio ambiente é uma matéria que tem adquirido particular relevo nas últimas décadas não sendo apenas preocupação dos governos, mas também da sociedade civil em geral (Miranda, 2000, pp. 532-533).

Todavia, essa preocupação nem sempre se tem traduzido numa clara e efetiva defesa do meio ambiente, atendendo à crescente fragilidade da qualidade dos componentes ambientais naturais do nosso planeta e, ultimamente, devido também ao incumprimentos de muitos países relativamente ao compromisso assumido no âmbito do Acordo de Paris sobre as alterações climáticas - independentemente do forte empenho da União Europeia na sua aplicação <sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> cfr. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/climate-chang/paris>.

Em Portugal, as preocupações ambientais não são recentes pois remontam, pelo menos, à Constituição Liberal de 1822 (cfr. Miranda, 1997, pp.91-92) – ainda que numa perspetiva distinta da atual – confiando esta às câmaras municipais a plantação de árvores nos terrenos baldios, bem como, no território municipal em geral (Miranda, 2000, p. 534).

A Constituição Portuguesa de 1976, notoriamente influenciada pelas preocupações europeias e internacionais (que se manifestavam desde finais dos anos 60 -lideradas pelas Nações Unidas) presentes na Conferência de Estocolmo em 1972 (cfr. Gomes, 2018, pp. 25-26), consagra o direito ao ambiente atribuindo ao cidadão o direito de exigir ao Estado e a terceiros que se abstenham de ações ambientalmente prejudiciais, assim como o poder de exigir ao Estado a realização das ações adequadas à defesa do ambiente (Canotilho & Moreira, 1993, p.348).

No entanto, a preocupação ambiental do legislador constitucional (cfr. Gomes, 2006, pp. 1-16) no que concerne à necessidade de uma gestão racional dos recursos naturais, quer por influência do *espírito* da própria revolução, bem como pelo contexto internacional, não se fez sentir na atuação do Estado nesta matéria, pois a Lei de Bases do Ambiente (LBA) surge apenas cerca de onze anos depois e o seu desenvolvimento foi também lento e aconteceu devido, essencialmente, à adesão de Portugal à CEE (cfr. Amorim & Ferreira, 2016, pp. 28-29). Por outro lado, as sucessivas revisões constitucionais nem sempre favoreceram a defesa do bem jurídico ambiente (cuja definição é muito imprecisa), designadamente no que se refere especialmente ao art. 66.º, matéria que abordaremos num outro momento.

Para garantir a efetivação do direito ao ambiente (cfr. Miranda & Medeiros, idem, pp. 684-685) e das tarefas fundamentais do Estado nesta área (bem-estar e qualidade de vida dos cidadãos – CRP art. 9.º, al. d)) – e a proteção do ambiente, a preservação dos recursos naturais (CRP, art. 9.º al. e), o Estado, de acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira (Idem), delinea uma política no domínio ambiental que se alicerça em quatro princípios fundamentais e que são:

- O princípio da prevenção;
- O princípio da participação coletiva;
- O princípio da cooperação;
- O princípio do equilíbrio.

## 2.2. A lei de bases do ambiente: breve abordagem de alguns princípios

O *princípio da prevenção*: aponta para a necessidade de se adotarem políticas preventivas (que, atuando sobre as causas têm por efeito dissuadir os cidadãos de poluir), preferíveis às políticas repressivas ou reparadoras, *a posteriori*, as quais punem o poluidor ou minimizam o dano causado pela ação daquele. Quando as políticas preventivas não funcionam é ao poluidor que cabe a obrigação de corrigir ou recuperar o dano provocado no ambiente com

a sua ação, assumindo este os encargos daí decorrentes (princípio do poluidor pagador), sendo o mesmo obrigado a cessar a ação poluente (cfr. CRP, art. 66.º, n.2, al. a), c) e d)).

Na primeira Lei de Bases do Ambiente (LBA), na al. a), do art. 3.º (Princípios específicos), constava o princípio da prevenção que integrava também o princípio do poluidor-pagador, cujo texto foi alterado na atual versão da Lei de Bases do Ambiente (LBPA) – Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril. O princípio da prevenção foi ampliado e designa-se atualmente por princípio da prevenção e da precaução (art. 3.º, al) c).

No art. 3.º (Princípios materiais do ambiente) autonomizou-se, também, o princípio do poluidor pagador, bem como é acolhido um novo “irmão”, o princípio do utilizador pagador (art. 3.º, al. d) e e), respetivamente.

O princípio do poluidor-pagador, na atual da Lei de Bases do Ambiente, estabelece responsabilidades muito mais abrangentes (e de difícil previsão) para o poluidor, que podem ir muito para além das consequências diretamente provocadas ao ambiente pelas atividades poluentes. O princípio do utilizador-pagador também obriga o utilizador não só a suportar os custos da utilização de um bem ou serviço público, mas também exige que o utente suporte a sua *cota-parte* nos custos da recuperação proporcional dos custos que permitem a sua disponibilização (cfr. art. 3.º, al. e). O princípio do utilizador-pagador funciona como uma taxa no âmbito de uma relação de prestação de um serviço ou da utilização de um bem.

Como afirmou Alexandra Aragão (2014, p. 42) “Os poluidores são chamados a suportar o custo dos recursos ambientais que utilizam, de forma a que eles sejam geridos e utilizados parcimoniosamente. Este é o significado da fórmula “poluidor pagador”.” Com base nestes princípios poluidores e utilizadores podem ter de vir a suportar outros custos que não têm, diretamente, relação com o seu comportamento.

O princípio da prevenção (cfr. al. a) do n.º 2, do art. 66 da CRP) e da precaução (art. 3.º, al. c) prevê a adoção de medidas antecipatórias com o objetivo de que estas, ao serem impostas, obviem ou minimizem os impactes adversos ao ambiente, tenham origem natural ou humana, quer em face de perigos imediatos e concretos, quer em face de riscos futuros e incertos, estabelecendo, ainda, em caso de incerteza científica, a inversão do ónus da prova que fica a cargo da parte responsável pelo risco.

Este princípio reforça que o Estado, em termos jurídico-constitucionais, deve tomar todas as medidas de proteção e prevenção adequadas, isto é, todas as medidas que, no âmbito da precaução, atenuem ou impeçam as causas que provocam danos ao ambiente (cfr. Canotilho, 2010, p.13-14).

O *princípio da participação coletiva*: de acordo com o qual o ambiente é uma questão transversal, em termos sociais, ou seja, não é somente uma responsabilidade do Estado, pois, de acordo com esta orientação, as ações preventivas, reparadoras e repressivas competem a todos os interessados,

sendo exigível aos cidadãos que intervenham na formulação e execução da política ambiental (cfr. art. 66.º, n.º 2). Neste contexto, a CRP garante também aos cidadãos o direito de ação popular para que possam intervir promovendo a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, o ambiente e a qualidade de vida (cfr. art. 52, al. a), do n.º 3.).

Este princípio estava previsto na LBA, na al. c) do artigo 3.º, apelando o mesmo à participação dos diversos grupos sociais na formulação e execução da política de ambiente e ordenamento do território, das mais diversas formas.

A nova LBPA também prevê, na al.) e) do seu art. 4.º (princípios das políticas públicas ambientais), o princípio da participação com outra designação, abrangendo também a informação (princípio da participação e da informação), fomentando, assim, essa informação a intervenção dos cidadãos na elaboração e execução das políticas ambientais. A tarefa do Estado de “proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente e preservar os recursos naturais” (Cfr. CRP: art 9.º, al. e)) não será possível sem a participação de todos os cidadãos.

*O princípio da cooperação:* segundo o qual se afirma a necessidade de existirem posições concertadas entre os diversos países e as organizações internacionais (CRP - art. 81.º, al. m)), designadamente as ONGs, permitindo, assim, que intervenham na conceção e execução da política de ambiente. Existe apenas um planeta, sendo que a única forma de o proteger é cooperando e criando instrumentos que vinculem os países e as diversas organizações, no sentido da proteção da natureza e da preservação dos recursos naturais.

A LBA estabelecia, no âmbito dos seus princípios específicos (art. 3.º, al. e)), o princípio da cooperação internacional, por seu lado a nova LBPA integra este princípio no art. 4.º (princípios da políticas públicas ambientais), al. b), com um conteúdo semelhante ao da LBA. No que respeita à proteção do ambiente é impossível fazê-lo sem recorrer à cooperação internacional, pois o ambiente é um bem da humanidade, não reconhecendo idiomas ou fronteiras, pelo que somente uma atuação internacional harmoniosa pode proteger esse bem imaterial da humanidade. Essa é uma exigência de qualquer Estado qualificado de ambiental (cfr. Canotilho, *Idem*, p. 12).

*O princípio do equilíbrio:* de acordo com o qual se devem criar os instrumentos adequados para garantir a integração das políticas de crescimento económico e social e de conservação da natureza, tendo como objetivo o desenvolvimento integrado e sustentável (cfr. LBA, art. 3.º, al. b) e art.s 90.º e 81 al) m, da CRP).

Na LBPA, no âmbito dos princípios materiais do ambiente (no art. 3.º), já não consta o princípio do equilíbrio, mas o seu conteúdo está disseminado por outros princípios, nomeadamente no princípio do desenvolvimento sustentável (cfr. al. a) e no princípio da transversalidade e da integração (cfr. (al. a) do art.º 4.º - princípios das políticas públicas ambientais).

A LBPA mantém o princípio da responsabilização (al. f) do art. 3.º), com outra designação e com um novo texto: “Da responsabilidade, que obriga à

responsabilização de todos os que direta ou indiretamente, com dolo ou negligência, provoquem ameaças ou danos ao ambiente, cabendo ao Estado a aplicação das sanções devidas, não estando excluída a possibilidade de indemnização nos termos da lei". Este princípio remete para a assunção das consequências por parte do autor do dano ambiental – que deve apenas ser considerado no âmbito contraordenacional e penal (cfr. Gomes, 2018, p.117). Contudo, não se entende a razão pela qual o legislador condicionou a responsabilidade às situações em que os comportamentos sejam dolosos ou negligentes, pois isso contraria o Regime Jurídico da Responsabilidade por Danos Ambientais (RJRDA).

A nova Lei de Bases do Ambiente (LBPA) mantém, ainda, o princípio da recuperação com um conteúdo próximo do anterior "Da recuperação, que obriga o causador do dano ambiental à restauração do estado do ambiente tal como se encontrava anteriormente à ocorrência do facto danoso." (cfr al. g), do n.º art. 3.º), limitando-se a recuperação (responsabilidade civil) à reposição da situação anterior, quando, efetivamente deveria exigir-se que a reconstituição do estado da componente ambiental como se encontraria caso o dano não tivesse sucedido – (cfr. Gomes, Idem). Tratando-se de reconstituição *in natura*, pode ser impossível ou demasiado onerosa para ser exequível.

O princípio da unidade de gestão desaparece simplesmente da LBPA (cfr. al. d) art.3.º da LBA), bem como o princípio da procura do nível mais adequado de ação (cfr. al. f) art. 3.º da LBA), este último princípio, apesar de interligado com o anterior, fazia apelo ao princípio da subsidiariedade que, nesta matéria, como noutras, se justifica de todo no sentido do Estado otimizar recursos na defesa do bem ambiente- cuja proteção se exige a todos (cfr. Miranda & Medeiros, Idem, p. 683).

A nova Lei de Bases cria, ainda, mais dois novos Princípios, à luz da CRP: O princípio do desenvolvimento sustentável e o princípio da responsabilidade inter e intergeracional (cfr. al. a) e b) do art. 3.º da LBPA).

O princípio da responsabilidade inter e intergeracional está consagrado no texto constitucional, como princípio da solidariedade entre gerações (cfr. al. d) do n.º 2 do art. 66.º da CRP). Este princípio, não obstante a dificuldade que existe na sua concretização, traduz a obrigação imposta às gerações, que governam no presente, de respeitar, nas suas ações os interesses das gerações futuras ao ambiente – a CRP não se refere aos direitos das gerações futuras (cfr. Canotilho, Idem, p. 15).

O princípio do desenvolvimento sustentável (previsto na al. a) do art. 3.º da LBPA), que está muito ligado ao princípio da responsabilidade inter e intergeracional, afirma "que obriga à satisfação das necessidades do presente sem comprometer as das gerações futuras, para o que concorrem: a preservação dos recursos naturais e herança cultural, a capacidade de produção dos ecossistemas a longo prazo, o ordenamento racional e equilibrado do território com vista ao combate às assimetrias regionais, a promoção da coesão territorial, a produção e o consumo sustentáveis de energia, a salvaguarda da biodiversidade, do equilíbrio biológico, do clima e da estabilidade geológica, harmonizando a



vida humana e o ambiente". Acompanhamos as reservas apresentadas por Carla Amado Gomes (Idem, p. 119) quanto à "duvidosa juridicidade" do princípio do desenvolvimento sustentável, que pende, em muitas situações, para a defesa dos interesses económicos em detrimento do ambiente. Mas na verdade, apesar de não existir consenso relativamente ao conceito, ao seu conteúdo, este princípio está cada vez mais presente no âmbito do direito do ambiente, no contexto do direito comunitário, bem como no contexto do direito internacional.

O princípio do desenvolvimento sustentável, como afirma Canotilho (Idem p.7), está consagrado no texto fundamental (cfr. al. e) do art. 9.º da CRP) como tarefa fundamental do Estado - e tinha já referência na LBA, no âmbito do princípio do equilíbrio (cfr. al. e) do art. 3). Este princípio (previsto na al. a) do art. 3.º da LBPA) surge ainda como princípio fundamental da organização económica (cfr al. d) do art. 80.º da CRP), como incumbência prioritária do Estado (cfr. art. 81.º (al. a), m) e n) da CRP) e como direito fundamental e dever fundamental na CRP (cfr. art. 66.º, n.º 1.º e 2). A CRP estabelece os deveres do Estado para assegurar o Direito ao Ambiente (cfr. Miranda & Medeiros, 2005, pp. 682-683), no âmbito do desenvolvimento sustentável, designadamente o dever de promover o aproveitamento racional de recursos naturais, garantindo a sua capacidade de renovação, respeitando dessa forma os interesses das gerações futuras.

A LBA, apesar das debilidades que lhe foram apontadas, representou, mesmo assim um importante instrumento na ordem jurídica portuguesa, tendo contribuído para chamar à atenção de todos sobre a problemática ambiental, ou como escreve Freitas do Amaral, "para a tomada de consciência dos problemas ecológicos e para a sua regulamentação normativa [...]" (cfr. Amaral, 1994, p. 245).

### **3. Autarquia e ambiente**

#### **3.1. A autarquia enquanto entidade consultiva em matéria ambiental e promotora da divulgação e consciencialização das políticas ambientais.**

A Constituição da República Portuguesa, no seu art. 65.º, n.º 4, afirma a responsabilidade do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias locais na definição das regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, o que em conjugação com o art. 66, n.º 2 alíneas b) e e), atesta que as matérias do ordenamento territorial e do urbanismo também são do domínio das autarquias locais. A conjugação do art. 65.º, n.º 4, com as normas constitucionais que consagram o princípio da autonomia das autarquias locais, tem como consequência a atribuição de uma competência às autarquias, mesmo em concorrência com o Estado e as Regiões Autónomas, que em relação a decisões de interesse municipal não pode deixar de ser relevante.

Neste campo, a antiga LBA e outros diplomas legais previam (e preveem) várias formas das autarquias, individualmente ou associadas, participarem na definição das políticas ambientais, quer a nível nacional quer a nível local.

No entanto, da atual LBA (LBPA) não constam atribuições ou competências nesta matéria no que respeita às autarquias locais, o que nos surpreende atendendo ao importante papel desenvolvido pelas autarquias locais nesta matéria, o que se justificaria, simplesmente por uma questão de clarificação e de responsabilização dos diversos agentes.

Neste sentido analisaremos, sumariamente, a LBA:

- a) O art. 14.º, n.º 1, al. c), da LBA, previa que a definição das políticas referentes à exploração dos recursos do subsolo tivesse em conta os interesses e questões que local e mais diretamente interessassem às regiões e autarquias onde se insiram;
- b) O art. 18.º, n.º 1, da LBA, no âmbito da defesa da paisagem – no seguimento do art. 17.º – determinava que fossem condicionados pela administração central, regional e local, a implantação de construções, infraestruturas viárias, novos aglomerados urbanos ou qualquer outro tipo de construção que provocasse um impacto negativo na paisagem;
- c) O art. 20.º, n.º 2, da LBA, previa que a legislação especial definiria as políticas de recuperação de centros históricos de áreas urbanas e rurais, de paisagens primitivas e naturais notáveis e de edifícios e conjuntos monumentais, bem como a sua inventariação e classificação em colaboração com as autarquias locais;
- d) O art. 24.º, n.º 6, da LBA, atribuía às autarquias locais, isoladamente ou em conjunto, a possibilidade de constituírem planos regulares de descargas de resíduos e efluentes e sua recuperação paisagística;
- e) O art. 27.º, n.º 1, alínea e), da LBA, determinava que para além do plano nacional de ordenamento do território, também os planos regionais de ordenamento do território, bem como os planos municipais, fossem instrumentos da política de ambiente e ordenamento do território;
- f) O art. 33.º, n.º 6, da LBA, estabelecia que as autarquias interessadas dariam parecer para o licenciamento de complexos petroquímicos, cloroquímicos e outros;
- g) O art. 37.º, da LBA, apesar de definir o governo como o responsável pela condução da política nos domínios do ambiente, da qualidade de vida e do ordenamento do território, estabelecia como fundamental a articulação entre o governo e a administração regional e local para a implementação das medidas necessárias à prossecução dos fins previstos na lei;
- h) O art. 38.º, da LBA, que referia os organismos responsáveis pela aplicação da própria LBA, determinava também que o serviço competente do Estado que coordenasse a aplicação da lei, devia promover, coordenar, apoiar, e participar na execução da política nacional do ambiente e qualidade de vida a concretizar pelo governo, em colaboração com a administração central, regional e local. Por outro lado, remetia, ainda, para a administração regional a responsabilidade pela coordenação e

aplicação da lei, em paralelo com o organismo central de coordenação e em colaboração com aquele, não impedindo este organismo regional que se criem organismos similares na circunscrição municipal;

- i) O art. 39.º, n.º 3, alínea c), da LBA, determinava, no âmbito das atribuições do Instituto Nacional do Ambiente – que no quadro das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, em 2007, fundiu o Instituto do Ambiente e o Instituto de Resíduos na Agência Portuguesa do Ambiente – que o referido instituto devia estudar e promover projetos especiais, de educação ambiental, de defesa de ambiente e do património cultural e construído, em colaboração com as autarquias locais, entre outras entidades;
- j) O art. 40.º, n.º 3, da LBA, estabelecia que o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público, em especial as autarquias locais, fomentassem a participação das entidades privadas em iniciativas de interesse para a prossecução dos fins previstos pela LBA.

A nova LBA nada refere quanto ao papel das autarquias locais, ou de outras entidades, remetendo, por isso, para o que a legislação em vigor determine, apesar de, em dois artigos, referir o nível local de decisão (2.º e 16.º).

Contudo, as autarquias locais continuam a ser titulares de diversas atribuições e competências relevantes no âmbito da proteção da natureza e da gestão ambiental, cumprindo assim a imposição constitucional do dever de defesa do ambiente (cfr. Canotilho & Moreira, 2007, pp.846-847).

Nesse sentido aponta a Lei-quadro das Contraordenações Ambientais (Lei 50/2006, de 29 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei 15/2019, de 26 de março), que estabelece o regime aplicável às contraordenações ambientais e do ordenamento do território que define, no n.2 do artigo 1.º, que “ Constitui contraordenação ambiental todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares relativas ao ambiente que consagrem direitos ou imponham deveres, para o qual se comine uma coima.”

Os municípios têm também, no âmbito do Ordenamento do Território, competências em matéria contraordenacional (cfr. art. 40.º-A) e de fiscalização (cfr. art. 40.º-C), bem como em termos de competências para a instauração e decisão dos referidos processos de contraordenação (cfr. art. 40.º-D).

Nesse sentido, seguidamente abordaremos algumas dessas áreas de intervenção dos municípios.

A propósito desta matéria (LBPA), refira-se que o ponto 2 do parecer emitido pela ANMP, em 2012, sobre a Lei de Bases do Ambiente (cfr. Parecer da ANMP sobre a Proposta de Lei 79/XII), entre muitas outras críticas afirma que “Como primeira crítica, a ANMP, entende que a proposta apresentada não clarifica a intervenção das Autarquias Locais. Com efeito a existência das autarquias locais – princípio estruturante da Constituição da República –

implica uma delimitação entre a esfera da administração do Estado e a esfera das atribuições das autarquias locais. Defende-se assim a inclusão de um artigo relativo aos organismos responsáveis pelas diferentes intervenções no domínio do Ambiente no qual fique clara a intervenção dos municípios”. No entanto, apesar das críticas, o texto da proposta manter-se-ia.

### 3.2 A autarquia e a promoção das boas práticas ambientais

A autarquia Local, em Portugal, particularmente após os anos 90, promove (junto de outras entidades públicas ou privadas) medidas de proteção ao ambiente, bem como promove a divulgação e sensibilização para as boas práticas ambientais, cumprindo, assim, as suas atribuições e competências em matéria ambiental.

A Constituição, no art. 66.º, n.º 2, alínea e), atribui ao Estado, em colaboração com as autarquias locais, a responsabilidade de promover a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana.

Neste contexto, foi publicada a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro – que estabelecia o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais –, determinando este diploma que os municípios dispunham de atribuições no domínio do ambiente e saneamento básico (art. 13.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro).

Por outro lado, o art. 26.º da mesma lei afirmava ser da competência dos órgãos municipais o planeamento, a gestão de equipamentos e a realização de investimentos em diversos domínios como sejam:

- a) Os sistemas municipais de abastecimento de água;
- b) Os sistemas municipais de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas;
- c) Os sistemas municipais de limpeza pública e de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos.

O art. 26.º da citada lei remetia, ainda, para a competência dos órgãos municipais, entre outras matérias, a participação na fiscalização do cumprimento do Regulamento Geral do Ruído, a participação na gestão da qualidade do ar, a participação na criação de áreas protegidas de interesse nacional, regional ou local, bem como a gestão das áreas protegidas de interesse local e a participação na gestão das áreas protegidas a nível regional e nacional.

A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, viria a ser revogada em 2013, sendo atualmente a Lei n.º 75/2013, de 12 setembro, que estabelece o novo regime jurídico das autarquias locais (NRJAL), aprova o estatuto das entidades intermunicipais e estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovando, ainda, o regime jurídico do associativismo autárquico – procedendo ainda esta lei à revogação

de diversas disposições constantes da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que estabelece o quadro de competências, bem como o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

A Lei n.º 75/2013, de 12 setembro, não altera, em regra, as atribuições e competências das autarquias locais, mas é algo lacónica limitando-se a estabelecer a delimitação das atribuições e competências em geral, matéria que era bem mais *densificada* na lei que expressamente revoga (cfr. arts.13.º a 32.º, da lei n.º 159/99, de 14 de setembro), designadamente em sede das competências dos órgãos municipais.

O NRJAL estabelece as competências das autarquias locais (cfr. anexo I) no seu art. n.º 3, mantendo em geral as mesmas apontadas pela anterior lei, sendo que as atribuições do município são estabelecidas no art. 23.º.

O NRJAL teve um percurso algo controverso até à sua aprovação, estando a Associação Nacional de Municípios (ANMP) contra a aprovação do mesmo, tendo emitido um parecer desfavorável rejeitando, em janeiro de 2013, o projeto de diploma, propondo diversas alterações ao mesmo. Por sua vez o Presidente da República requereu ao Tribunal Constitucional (TC) a fiscalização preventiva de normas dos decretos que estiveram na sua génese (Decreto n.º 132/XII e 136/XII), tendo-se pronunciado o TC pela inconstitucionalidade de algumas das normas dos citados decretos (cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013).

Mas para além das atribuições e competências referidas nesta matéria, entre outras, as autarquias locais promovem, junto de outras entidades públicas, privadas, e junto dos cidadãos de todas as idades, medidas de proteção ao ambiente, bem como a divulgação e sensibilização para as boas práticas ambientais. Para o confirmar basta apenas pesquisar nos *sites* da maioria dos municípios portugueses (e mesmo de muitas juntas de freguesia) para constatar as atividades do município nesta área, assim como as parcerias das autarquias com as mais diversas entidades no desenvolvimento de ações que visam a defesa do ambiente.

Atualmente a maioria dos municípios portugueses - e também muitas freguesias -, associados ou individualmente, promovem a defesa do ambiente através de múltiplas ações levadas a cabo, designadamente pelos seus pelouros do ambiente - particularmente ao nível municipal. De entre essas ações podemos destacar, a título de exemplo, algumas como a “Cidade Verde”, que foi um programa da área do ambiente, promovido pelo município de Lisboa, que decorreu ano letivo 2020/2021 (por referência à distinção recebido por Lisboa-Capital Verde), com o objetivo de sensibilizar, capacitar e incentivar os munícipes a participar, de modo a alcançar as metas definidas pelo município para o ambiente, clima e energia; o Programa de Educação Ambiental da Câmara Municipal do Porto, que é uma referência (em paralelo com quase todos os municípios da Área Metropolitana do Porto) pela capacidade de garantir uma oferta sólida neste âmbito nas últimas décadas promovendo a mudança de comportamentos dos mais jovens para que se transformem em cidadãos ambientalmente responsáveis.

Este programa traduz-se na dinamização de uma matriz comum em oficinas ambientais, que abordam as temáticas mais prementes e são dinamizadas diariamente (gratuitamente) em 10 centros de educação ambiental da Câmara Municipal do Porto.

Neste sentido, também a LIPOR – Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto – que é a entidade responsável pela gestão, valorização e tratamento dos Resíduos Sólidos Urbanos produzidos por oito municípios, dos quais se destacam o Porto e Matosinhos, tem desenvolvido inúmeras campanhas de sensibilização junto da população da sua área de intervenção com a colaboração as autarquias locais da referida área. Em paralelo, a sul, a Águas do Tejo Atlântico, S.A. (que é uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, criada em 2017), entidade responsável pela gestão e exploração do sistema multimunicipal de saneamento de águas residuais da Grande Lisboa e Oeste tem também preocupações de nível ambiental pelo que tem desenvolvido diversas ações em prol da defesa do ambiente. Com o objetivo de promover a educação ambiental a Tejo Atlântico criou “o Centro de Educação Ambiental” que é um espaço dedicado à sensibilização ambiental, onde desenvolve várias atividades focadas no valor da água. Trata-se de Equipamento de Educação Ambiental para a Sustentabilidade, localizado na Fábrica de Água de Beirolas, uma das maiores infraestruturas de saneamento da Águas do Tejo Atlântico, foi integrado numa candidatura ao Fundo Ambiental apresentada em 2019, no eixo “Re-Educa – Educar para uma Economia Circular”. Com o objetivo de estabelecer no âmbito da Educação Ambiental uma Rede de Proximidade e de Conhecimento onde a população que serve possa usufruir de atividades e aceder a (in)formação, o referido Centro dará o seu contributo para melhorar a cidadania ambiental, no domínio do Desenvolvimento Sustentável, promovendo a eficiência hídrica e o uso racional da água, disponibilizando um conjunto de meios e de suportes didático-pedagógicos que permitirão a promoção de ações de sensibilização e de formação previstas no referido Plano de Educação Ambiental da empresa.

Mas a preocupação ambiental das autarquias locais, especialmente dos municípios, é cada vez mais levada a sério, como se demonstra, por exemplo, com a criação, em 2011, do Centro Regional de Excelência em Educação (CRE\_PORTO) para o Desenvolvimento Sustentável da Área Metropolitana do Porto, entidade esta que resulta do plano estratégico da Área Metropolitana do Porto (AMP) e que conta com a participação de diversas entidades, entre as quais mais de dez municípios e diversas empresas e outras entidades. O CRE\_PORTO tem como principal objetivo o de aumentar a qualidade e articulação dos protagonistas, das iniciativas e dos equipamentos de educação ambiental da região, bem como desenvolver e divulgar ferramentas para a implementação e boa condução de projetos. Segundo o CRE\_PORTO, a meta é fazer mais com menos, de forma concertada e sinérgica, valorizando os recursos regionais (humanos, físicos e financeiros) e aumentando o impacto, a qualidade e a visibilidade das ações

promovidas. Em 2020/2021 foi criado um projeto educativo designado “A Natureza é a melhor sala de aula”, com o objetivo de ensinar a usar a natureza como um espaço de aprendizagem no qual se promova o contacto das crianças e jovens com o meio natural em paralelo com a abordagem de conteúdos curriculares <sup>4</sup>. Este projeto tem também como objetivo a plantação de 100.000 árvores.

Por outro lado, o Plano Estratégico de Ambiente do Grande Porto – “Futuro Sustentável” – foi um processo importante através do qual as autoridades trabalham em parceria com a comunidade na elaboração de um plano de ação com o objetivo de proteger o ambiente, promover a sustentabilidade ao nível local e intermunicipal e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Outra iniciativa da Área Metropolitana de Lisboa, que se deve referir, foi a criação do Centro para a Sustentabilidade Metropolitana (CSM), em parceria com o Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, que tem desenvolvido diversas ações/instrumentos com o objetivo de promover a sustentabilidade com a participação dos cidadãos, das quais se destacam:

O Observatório para a Sustentabilidade Metropolitana que foi desenvolvido com a finalidade de funcionar como um instrumento de apoio à gestão e decisão na área da sustentabilidade metropolitana.

A capital portuguesa foi distinguida em 2018 com o galardão de Capital Verde Europeia 2020. A distinção, que resulta da avaliação de um conjunto de especialistas internacionais sobre vários indicadores que visam avaliar a sustentabilidade na cidade, foi anunciada pelo Comissário Europeu do Ambiente, Assuntos Marítimos e Pescas.

Esta distinção traduz o reconhecimento do trabalho que a capital portuguesa tem desenvolvido durante a última década no sentido de se tornar numa cidade mais verde e amiga do ambiente e dos cidadãos.

É também de salientar o estudo elaborado no âmbito do projeto -baseado na Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável - “Rumo a 2030: campanha para a promoção para a promoção dos ODS e da Educação para o Desenvolvimento e para a Cidadania Global.” Este estudo é implementado pelo Instituto Marquês Valle Flor -IMVP, a Câmara Municipal de Oeiras e a Rede de Intermunicipal de Cooperação para o Desenvolvimento - RICD e financiado pelo Camões IP. - Instituto da Cooperação e da Língua.

A importância que o poder local em Portugal atribui à questão ambiental pode também aferir-se por outras iniciativas como por exemplo a Agenda 21, ou o Pacto dos Autarcas para o Clima. A Agenda 21 foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) realizada no Rio de Janeiro, Brasil, 3 a 14 de junho de 1992 foi um importante instrumento de política e gestão do território da região, incentivando a cooperação entre

---

<sup>4</sup> cfr. <http://portal.amp.pt>

os diversos responsáveis pela promoção da sustentabilidade e foi também adotada pela AMP, tendo por objetivo, entre outros, promover formação para a sustentabilidade, bem como promover projetos e programas de investigação na área da sustentabilidade territorial à escala metropolitana de política e gestão do território da região, incentivando a cooperação entre os diversos responsáveis pela promoção da sustentabilidade da região, com o objetivo de promover formação para a sustentabilidade metropolitana, bem como promover projetos e programas de investigação na área da sustentabilidade territorial à escala metropolitana <sup>5</sup>.

Aderiram à Agenda 21 em Portugal cerca de 120 municípios e mais de 20 freguesias. Também o Pacto de Autarcas para o clima vem sendo implementado em Portugal há já vários anos.

O Pacto de Autarcas surgiu em 2008, na União Europeia, por iniciativa da Comissão, com o objetivo principal de reunir os governos locais comprometidos voluntariamente em alcançar e exceder os objetivos da UE no âmbito do clima e energia.

A iniciativa, especialmente, pela sua abordagem inovadora relativamente à ação para o clima e energia, traduz-se num verdadeiro sucesso. O Pacto tem atualmente mais de 7000 municípios e regiões de 57 países, baseando-se nos pontos fortes de um movimento mundial multisetorial e no apoio técnico e metodológico eficiente. Trata-se de uma iniciativa absolutamente alinhada com a Agenda 2030 <sup>6</sup>.

### 3.3 Autarquia e dano ambiental

#### 3.3.1 A autarquia enquanto (potencial) autora de comportamentos lesivos do ambiente

Antes de desenvolvermos este ponto, justifica-se uma breve nota prévia sobre esta matéria. Não podemos deixar de referir que antes da chegada dos fundos comunitários ao país (e aos municípios), existiram fases menos positivas, designadamente no que se refere ao tratamento das águas residuais (à falta dele, mais concretamente), bem como no que respeita à deficiente recolha dos resíduos sólidos urbanos e à falta de tratamento destes. Mas tal verificou-se não porque não existisse preocupação ambiental por parte do poder local, mas tão só porque não existiam meios financeiros, técnicos e humanos capazes para fazerem face a essas necessidades. Porém, e apesar disto, podemos certamente, com toda a justiça, afirmar que as autarquias locais, em especial os municípios, defenderam o ambiente e a qualidade de vida das suas gentes, como aliás vimos afirmando. Um ato simbólico dessa difícil tarefa, em matéria de gestão de resíduos, e do

---

<sup>5</sup> cfr. em <https://sustainabledevelopment.un.org/agenda21>

<sup>6</sup> cfr. <https://www.pactodeautarcas.eu>



interesse e preocupação em preservar o ambiente e melhorar a vida dos seus residentes, foi o enorme esforço em que se traduziu o encerramento de centenas de lixeiras a céu aberto - entre 1974 e o final do século passado.

O Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho, (com a última atualização pelo Decreto -lei 13/2016, de 9 de Março) estabelece o regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais (RJRDA) e transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva n.º 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, que aprovou, com base no princípio do poluidor-pagador, o regime relativo à responsabilidade ambiental aplicável à prevenção e reparação dos danos ambientais, com a alteração que lhe foi introduzida pela Diretiva n.º 2006/21/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, no que respeita à gestão de resíduos da indústria extrativa. Como afirma o legislador, no preâmbulo do diploma:

“O problema central consistia na reparação dos danos subsequentes às perturbações ambientais – ou seja, dos danos sofridos por determinadas pessoas nos seus bens jurídicos da personalidade ou nos seus bens patrimoniais como consequência da contaminação do ambiente. Com o tempo, todavia, a progressiva consolidação do Estado de direito ambiental determinou a autonomização de um novo conceito de danos causados à natureza em si, ao património natural e aos fundamentos naturais da vida. A esta realidade foram atribuídas várias designações, nem sempre coincidentes: dano ecológico puro; dano ecológico propriamente dito; danos causados ao ambiente e danos no ambiente. Assim, existe dano ecológico quando um bem jurídico ecológico é perturbado, ou quando um determinado estado-dever de um componente do ambiente é alterado negativamente” (cfr. Gomes, 2010, p.17).

No âmbito do RJRDA, a noção de danos ambientais abarca somente a alteração adversa mensurável de um recurso natural, bem como a deterioração mensurável do serviço de um recurso que produzam efeitos negativos significativos na água, espécies e habitats naturais protegidos (cfr. al. d) e al. e) do art. 11.º). O RJRDA não abrange todas as componentes ambientais previstas na LBPA (cfr. art. 10.º), designadamente o subsolo e o ar, o que não se percebe (cfr. Gomes, 2018, pp. 318-319).

O diploma em questão está organizado em cinco capítulos: Capítulo I, disposições gerais; capítulo II responsabilidade civil; capítulo III responsabilidade administrativa pela prevenção e reparação de danos ambientais; capítulo IV fiscalização e regime contraordenacional e capítulo V, disposições complementares, finais e transitórias – para além de VI anexos.

Com o Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho, o legislador teve como objetivo resolver algumas questões relativas à matéria da responsabilidade civil ambiental. Nesse sentido, estabeleceu, por um lado, um regime de responsabilidade civil objetiva e subjetiva, sendo que no âmbito deste regime os operadores/poluidores ficam obrigados a indemnizar os lesados pelos danos sofridos por via da lesão de um qualquer componente ambiental e, por outro

lado, estabeleceu um regime de responsabilidade administrativa com o objetivo de prevenir e reparar os danos provocados ao ambiente perante a coletividade (Cfr. ARCHER, 2009).

Como afirma Carla Amado Gomes (Idem, pp.137-139), “A responsabilidade visa, em primeira linha reconstituir o *statu quo* anterior à lesão. “A autora citada refere, ainda, que “A CRP aponta, de alguma sorte, para a obrigação da reparação do dano ecológico no artigo 52º/3/a (embora gerando equívocos quando se refere ao “lesado ou lesados”, no corpo do preceito)”. Apesar do legislador ter tentado clarificar a noção de dano ecológico (cfr. preâmbulo do diploma em análise) na realidade, no Capítulo II, volta a confundir dano ambiental com dano ecológico. Como refere a citada autora, os artigos 7.º a 9.º do RJRDA não fazem sentido numa lei sobre responsabilidade civil por dano ecológico, considerando-se que as especificidades de reparação e compensação não se revelam *na responsabilidade civil por danos pessoais e patrimoniais* (Cfr. Gomes, Idem, pp.316-317) - pois não são esses danos pessoais, materiais ou económicos que estão em questão.

O Capítulo III trata o regime da responsabilidade administrativa pela prevenção e reparação de danos ambientais que está estabelecido no presente diploma (nos termos definidos na alínea e) do n.º 1 do art. 11.º do citado diploma), e aplica-se a danos ambientais (cfr. alínea d) do n.º 1 do art. 11.º) causados às espécies e habitats naturais protegidos, bem como a danos causados à água e danos causados ao solo (Sá, 2011, p.53).

O art. 10.º proíbe a dupla reparação, no respeito pelo princípio geral de proibição de abuso de direito.

Quanto às ameaças iminentes desses danos, definidas na alínea b) do n.º 1 do art. 11.º do referido diploma, são as causadas em resultado do exercício de uma qualquer atividade desenvolvida no âmbito de uma atividade económica, independentemente do seu carácter público ou privado, lucrativo ou não, abreviadamente designada por atividade ocupacional (cfr. o n.º 1 do art. 2.º). O n.º 2 do art. 2.º do RJRDA estabelece as situações de exclusão da aplicação do regime da responsabilidade ambiental.

No âmbito do regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais que vimos observando, importa agora analisar, mesmo que de forma breve, a responsabilidade administrativa pela prevenção, bem como reparação, dos danos ambientais resultantes das atividades desenvolvidas pelas autarquias locais, designadamente pelos municípios na qualidade de operadores.

O referido regime jurídico, no âmbito das obrigações de prevenção e reparação de danos ambientais, estabelece um regime de responsabilidade civil objetiva e subjetiva para os operadores (respetivamente, art. 12.º e 13.º). No que respeita à responsabilidade civil subjetiva a mesma encontra-se regulada no art. 8.º, do Capítulo II do referido diploma, que estabelece o seguinte: “quem, com dolo ou mera culpa, ofender direitos ou interesses alheios por via da lesão de um componente ambiental fica obrigado a reparar os danos resultantes dessa ofensa”. No que concerne à responsabilidade subjetiva administrativa (cfr. Gomes, Idem,

pp.316-317) a mesma está prevista no Capítulo III, sendo regulada no âmbito do art. 13.º (cfr. Gomes, *Idem*, pp.329-330), o qual determina que qualquer operador que desenvolva alguma atividade ocupacional não constante do anexo III fica sujeito ao regime da responsabilidade subjetiva. Assim, no caso de o operador causar um dano *ambiental* (ecológico), com dolo ou negligência, ou uma ameaça iminente daqueles danos, é obrigado, independentemente do direito à reparação e/ou indemnização por parte dos lesados, a adotar as medidas de prevenção e reparação dos danos ou ameaças causadas como resultado da sua atividade, no âmbito do regime da responsabilidade administrativa, em paralelo com o regime da responsabilidade civil.

No que concerne à responsabilidade objetiva, ou pelo risco, o art. 7.º do diploma em questão, determina que quem, em virtude do exercício de uma atividade económica, enumerada no Anexo III daquele diploma (alterado pelo art. 49.º do Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de Março), que dele faz parte integrante, ofender direitos e interesses alheios por via da lesão de um qualquer componente ambiental é obrigado a reparar os danos resultantes dessa ofensa, independentemente da existência de culpa ou dolo. Assim, todos os operadores que exerçam atividades previstas no citado Anexo III estão sujeitos à responsabilidade objetiva ou pelo risco, respondendo não só perante o Estado mas também perante o lesado (Sá, 2011, p.63). Por outro lado, no âmbito da responsabilidade objetiva (cfr. Gomes, *Idem*, pp.334-345) estabelecida no art. 12.º, o operador, independentemente do dolo ou culpa, que causar um dano ambiental, no âmbito das atividades ocupacionais enumeradas no anexo III, ou uma ameaça iminente desses danos como resultado da sua atividade, é obrigado a adotar medidas de prevenção e reparação dos danos bem como das ameaças causadas.

Neste contexto, o município é um operador que pode exercer atividades ocupacionais enumeradas no anexo III (Ponto 2, 3, 6 e 7) do citado diploma, designadamente, as seguintes:

- a) Operações de gestão de resíduos;
- b) Descargas de águas interiores;
- c) Captação e represamento de água;
- d) Fabrico, utilização e armazenamento, processamento, enchimento, libertação para o ambiente e transporte no local de substâncias perigosas (...).

Os municípios, através dos seus serviços, sejam departamentos de ambiente e/ou divisão de limpeza urbana, bem como através das suas empresas municipais ou intermunicipais, quer no âmbito da responsabilidade civil objetiva, quer no âmbito da responsabilidade subjetiva (no que toca às restantes atividades da câmara municipal em que a mesma pode ser responsabilizada se, com dolo ou negligência, essas atividades provocarem danos ambientais ou ameaça iminente de danos) respondem quanto à sua responsabilidade civil ambiental se

provocarem danos ambientais, tal como qualquer outro operador.

Referira-se, ainda, que, de acordo com o art. 22.º do diploma, em apreço, os municípios têm necessidade de constituir uma garantia financeira, por ser obrigatória (1 de Janeiro de 2010 art. 34.º), para que assim, tal como todos os outros operadores que desenvolvam a atividade económica enumerada no anexo III, assim, assumir a responsabilidade ambiental inerente à atividade por si desenvolvida.

Neste contexto, o município, que até então estava de alguma forma *immune*, no que respeita à assunção desta responsabilidade *ambiental*, passa também a responder quanto à sua responsabilidade civil por danos ecológicos, tal como qualquer outro operador.

### 3.4. A autarquia enquanto entidade inspecionadora e fiscalizadora do dano ambiental. Algumas áreas de intervenção.

#### 3.4.1 O regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, a Reserva ecológica nacional e a reserva agrícola nacional

Como já afirmámos, as autarquias locais têm um importante papel na defesa do ambiente, no âmbito das suas circunscrições territoriais. Assim, pretendemos fazer uma breve análise dessa importante atribuição, particularmente, do município, em prol da defesa e proteção do ambiente, abordando algumas das matérias que entendemos mais relevantes neste âmbito.

No âmbito das atribuições e competências das autarquias locais estão, entre muitas outras, como podemos perceber pela análise da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (RJAL) e também da Lei - quadro da transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto).

Como estabelece o Decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio (na redação atual que lhe foi dada pelo Decreto-lei n.º 25/2021, de 29 de março) - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), compete ao município a elaboração de Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) que compreendem: os Planos Diretores Municipais; os Planos de Urbanização e os Planos de Pormenor. Como refere o legislador no preâmbulo do regime jurídico em questão: “Com a revisão dos instrumentos de gestão territorial a Administração ganha novos meios de intervenção pública no solo, destacando-se a reserva de solo, a venda e o arrendamento forçado de prédios urbanos, cujos proprietários não cumpram os ónus e os deveres a que estão obrigados por um plano territorial. As políticas públicas devem ser direcionadas para a disponibilização de um ambiente sustentável e adequadamente infraestruturado, exigindo-se uma correta programação pública das intervenções a efetuar pelos municípios, assente em dois princípios fundamentais: o princípio da sustentabilidade financeira e o princípio da incorporação dos custos. Deste

modo, os municípios devem elaborar um plano de sustentabilidade urbanística, que integra o programa plurianual de investimentos municipais na execução, na manutenção e no reforço das infraestruturas gerais e na previsão de custos gerais de gestão urbana. Pretende-se, assim, iniciar um novo conceito e uma nova forma de gestão territorial, mais coerente, conseqüente e responsável, e dotando-a da racionalidade coletiva que o ordenamento do território lhe confere, enquadrando as dinâmicas económicas e sociais com efeitos espacializados.”

Os municípios são os grandes responsáveis por um desenvolvimento equilibrado e sustentável do seu território, tendo os mesmos um importante papel na implementação e proteção dos instrumentos de âmbito local, tendo, inclusivamente, competência, além de outras, para a instauração do processo de contraordenação e aplicação das respetivas coimas.

Os Planos Municipais de Ordenamento do Território (cfr. Ferreira, 2011, pp.77-86) inserem-se num sistema de gestão territorial a que corresponde uma política de ordenamento do território e de urbanismo. Esta política, no âmbito municipal, materializa-se através dos Planos Intermunicipais e Municipais de Ordenamento do Território. Os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) são instrumentos que regulam a ocupação, o uso e a transformação do solo no território da circunscrição municipal.

O Plano Diretor Municipal (PDM) define uma estrutura particular para o território municipal, que se traduz na classificação dos solos, na definição dos perímetros urbanos e nos indicadores urbanísticos, tendo em conta a particular situação do território municipal (distribuição das atividades económicas, necessidades habitacionais, equipamentos, transportes, entre outros).

O Plano de Urbanização (PU) estabelece a organização para o meio urbano, definindo o perímetro urbano, a criação genérica da forma urbana, as normas urbanísticas, o efeito das construções, o património a proteger, bem como as áreas para equipamentos e ainda a localização ou traçado de outras infraestruturas. O Plano de Pormenor (PP) estabelece, detalhadamente, a forma de ocupação de qualquer área específica do território municipal, desde o uso dos solos e condições de edificação até às fachadas das edificações, ou ainda, aos arranjos exteriores adjacentes aos mesmos.

O PMOT assinala, necessariamente, as restrições de utilidade pública, designadamente as áreas de Reserva Agrícola Nacional (RAN) e de Reserva Ecológica Nacional (REN), bem como as áreas florestais – definidas pelo regime florestal – e ainda as áreas de proteção a imóveis classificados e as áreas do domínio público hídrico.

O Capítulo III do referido RJIGT (Violação dos programas e planos territoriais) prevê em termos de fiscalização e inspeção que, no âmbito dos planos territoriais municipal e intermunicipal, a fiscalização seja realizada pelos municípios competentes e por outras entidades que a lei determine (cfr. art. n.º 130). Para além da coima aplicável, pode ser determinado o embargo ou a demolição de obras que, no caso da violação de planos municipais ou

intermunicipais, é da competência do presidente da câmara municipal respetiva.

De acordo com o Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional (RJAN), o conceito de RAN “é o conjunto das áreas que em termos agroclimáticos, geomorfológicos apresentam maior aptidão para a atividade agrícola” – cfr. O art. 2.º, do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-lei n.º 199/2015, de 16 de setembro.

O referido diploma no seu art. 4.º define os objetivos da RAN:

“Constituem objetivos da RAN:

- a) Proteger o recurso solo, elemento fundamental das terras, como suporte do desenvolvimento da atividade agrícola;
- b) Contribuir para o desenvolvimento sustentável da atividade agrícola;
- c) Promover a competitividade dos territórios rurais e contribuir para o ordenamento do território;
- d) Contribuir para a preservação dos recursos naturais;
- e) Assegurar que a atual geração respeite os valores a preservar, permitindo uma diversidade e uma sustentabilidade de recursos às gerações seguintes pelo menos análogos aos herdados das gerações anteriores;
- f) Contribuir para a conectividade e a coerência ecológica da Rede Fundamental de Conservação da Natureza;”.

Os municípios desempenham uma importante tarefa no prosseguimento destes objetivos, sendo desde logo uma das entidades a quem compete a fiscalização do cumprimento do RJAN (cfr. o art. 40.º do RJAN). A instrução dos processos de contraordenação também compete aos municípios (cfr. art. 42 do RJAN). A delimitação da RAN é feita, no âmbito municipal, por proposta da câmara municipal, mesmo que em caso de divergência prevaleça a posição da entidade Nacional da RAN (cfr. art. 14.º do RJAN).

Por outro lado, de acordo com o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN) “ a REN é uma estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que pela sensibilidade, função e valor ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, são objeto de proteção especial” (cfr. o n.º 1 do art. 2.º, do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-lei n.º 124/2019, de 28 de agosto). O n.º 3 do referido artigo, quanto aos objetivos, refere que “A REN visa contribuir para a ocupação e o uso sustentáveis do território e tem por objetivos:

- a) Proteger os recursos naturais água e solo, bem como salvaguardar sistemas e processos biofísicos associados ao litoral e ao ciclo hidrológico terrestre, que asseguram bens e serviços ambientais indispensáveis ao desenvolvimento das atividades humanas;
- b) Prevenir e reduzir os efeitos da degradação das áreas estratégicas de infiltração e de recarga de aquíferos, dos riscos de inundação marítima, de

- cheias, de erosão hídrica do solo e de movimentos de massa em vertentes, contribuindo para a adaptação aos efeitos das alterações climáticas e acautelando a sustentabilidade ambiental e a segurança de pessoas e bens;
- c) Contribuir para a conectividade e a coerência ecológica da Rede Fundamental de Conservação da Natureza [...].”

Relativamente à REN, a proposta de delimitação a nível municipal é também elaborada pelas câmaras municipais, mesmo que quando exista divergência entre a posição final da CCDR e a proposta de delimitação da câmara municipal ou, ainda, quando haja divergência entre as posições de outras entidades representadas na conferência de serviços e a posição final favorável da CCDR à delimitação proposta, esta promoverá, uma conferência decisória com aquelas entidades e a câmara municipal, para efeitos de decisão final. Caso a decisão não seja favorável à câmara municipal, esta pode pedir parecer à Comissão Nacional de REN, sendo que, caso esse parecer seja favorável a CCDR terá de aprovar a proposta do município, acontecendo o inverso sendo emitido parecer desfavorável. A aprovação da proposta de delimitação da REN municipal somente produzirá efeitos após a homologação da proposta pelo membro do governo responsável pelas áreas do ambiente e do ordenamento do território (cfr. art. 11.º do RJREN).

A câmara municipal tem também competências no âmbito da fiscalização e regime contraordenacional (cfr. Capítulo VI -arts. 36.º, 37.º, 38.º e 39.º).

#### 3.4.2.O regulamento geral do ruído

A nova Lei de Bases do Ambiente (LBPA), no Capítulo III (âmbito de aplicação da política de ambiente), no seu artigo 11.º, refere os componentes associados a comportamentos humanos: “A política de ambiente tem, também, por objeto os componentes associados a comportamentos humanos, nomeadamente as alterações climáticas, os resíduos, o ruído e os produtos químicos.” No artigo 10.º, da citada lei de bases, o legislador refere as componentes ambientais naturais: ar, água e o mar, a biodiversidade, o solo e o subsolo, a paisagem. O legislador não deixa de reconhecer e valorizar, contudo, a importância dos recursos naturais e dos bens e serviços dos ecossistemas.

A antiga LBA estabelecia como fatores de poluição do ambiente e degradação do território todas as ações que afetem negativamente a saúde, o bem-estar, assim como, as diferentes formas de vida.

O citado diploma enumerava um conjunto de medidas para combater a poluição sonora, das quais, destacamos: a normalização dos métodos de medida de ruído; o estabelecimento de níveis sonoros máximos admissíveis; a redução do nível sonoro na origem; o incentivo à utilização de equipamentos que produzam ruído dentro dos níveis máximos admissíveis; a introdução nas autorizações de construção de edifícios ou no exercício de atividades da obrigatoriedade da

adoção de medidas preventivas para eliminação da propagação do ruído exterior e interior; a obrigatoriedade de homologação e controle dos veículos motorizados, no que concerne às características do ruído que produzem e a sensibilização da opinião pública para a problemática do ruído.

A tarefa da implementação das medidas adequadas à aplicação da lei era (e é) do próprio poder central, das entidades regionais e locais, no âmbito das respetivas competências, pertencendo, porém, ao governo a competência da orientação da política global nesta matéria.

Foi no cumprimento da LBA, e em desenvolvimento do regime jurídico estabelecido por aquela lei de bases, que o governo aprovaria, em 1987, o Regulamento Geral do Ruído (RGR), através do Decreto-Lei n.º 251/87, de 24 de Junho, aplicável aos seguintes domínios: edifícios, desde a sua implantação à sua compartimentação; indústria; comércio e serviços; equipamentos e respetiva instalação; espetáculos e diversões; tráfego; sinalização sonora e ainda às atividades geradoras de ruído em geral.

Todavia, e não obstante o Regulamento Geral do Ruído ter sido alterado em algumas disposições pelo Decreto-Lei n.º 292/89, de 2 de Setembro - o qual transpõe a Diretiva 87/56/CEE, JO L24 88-1-27 - a realidade do país, nomeadamente no que concerne à sua evolução socioeconómica, implicava uma revisão do respetivo regime jurídico do ruído.

O referido novo RGR veio reforçar a atuação preventiva, pelo que todos os projetos ou atividades que estivessem sujeitos a avaliação do impacte ambiental, de acordo com o regime jurídico que regulava essa matéria (Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro) e que exigia que os projetos públicos e privados, que produzam efeitos significativos no ambiente, estejam sujeitos à avaliação do impacte ambiental (AIA), sendo, assim, analisados no que concerne ao cumprimento do regime legal sobre a poluição sonora. No entanto, mesmo nos casos de licenciamento de operações de loteamento e de empreendimentos turísticos que não necessitem de avaliação do impacte ambiental (AIA) passaram a ser também exigidos estudos acústicos. Nos demais casos de pedidos de licenciamento ou de autorização de obras de construção, de reconstrução, bem como, de ampliação ou alteração, era obrigatório que o técnico responsável incluísse na memória descritiva a avaliação acústica, ou documento equivalente, sendo que no documento que titulasse o licenciamento, assim como a autorização, deveria conter todas as medidas necessárias para minimizar a poluição sonora. Os atos de licenciamento bem como os de autorização de projetos ou atividades que não respeitassem o preceituado no regime legal sobre a poluição sonora eram nulos. O Regime Jurídico da Avaliação do Impacte Ambiental estabelecido pelo Decreto-lei n.º 69/2000, de 3 de maio, foi entretanto revogado pelo novo O Regime Jurídico da Avaliação do Impacte Ambiental - aprovado pelo Decreto-lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-lei n.º 152-B/2017, de 11 de dezembro.



O atual RJAIA (bem como o anterior) estabelece o regime jurídico da avaliação de impacto ambiental (AIA) dos projetos públicos e privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, transpondo a Diretiva n.º 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente.

Por outro lado, o RGR determinou que nas zonas sensíveis ou mistas já existentes, em que se verifique uma exposição ao ruído no exterior que ultrapasse os limites permitidos, devem ser realizados pelas câmaras municipais planos de redução de ruído (aprovados pelas respetivas assembleias municipais). Por outro lado, os municípios podiam, ainda, estabelecer, através de regulamento, valores inferiores aos estabelecidos pelo RGR, sempre que tal se justificasse.

Quanto às atividades ruidosas permanentes não podiam ser licenciadas em zonas sensíveis, sendo que a instalação destas atividades permanentes em zonas mistas ficam condicionadas pelo cumprimento dos limites fixados pelo RGR (à exceção das infraestruturas de transportes) em consonância com o previsto no art. 8.º do Decreto-Lei n.º 292/2002, de 14 de Novembro. A fiscalização do cumprimento das disposições contidas no RGR era da responsabilidade da entidade licenciadora, da administração central do Estado, através da Inspeção-geral do Ambiente e Ordenamento do Território, das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e dos municípios, sem prejuízo das competências das autoridades policiais. No entanto, nos projetos que exigissem a avaliação do impacto ambiental a entidade fiscalizadora era a Inspeção-Geral do Ambiente. O Processamento das contraordenações, tal como a aplicação das respetivas coimas e das sanções acessórias, é da competência, em geral, das entidades licenciadoras – tal como acontece com a fiscalização do RGR.

As câmaras municipais adquiriram um papel mais relevante na defesa do ambiente, designadamente no que respeita à prevenção, monitorização e redução do ruído no seu território municipal, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 259/2002, de 23 de Novembro, o qual viria a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de Janeiro (com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 278/2007, de 1 de Agosto). Em 2007, devido à necessidade de harmonizar o RGR com outros regimes jurídicos que haviam sido alterados, designadamente o regime jurídico da urbanização e da edificação, o RGR estabelecido pelo Decreto-Lei 292/2000, de 14 de Novembro, foi revogado pelo Decreto-Lei 9/2007, de 17 de Janeiro, não trazendo tal revogação grandes alterações, mantendo a câmara municipal sensivelmente as mesmas competências.

Assim, passou a competir às câmaras municipais elaborarem o mapa de ruído do município, o que à partida permitiria, e permite, prevenir que um certo tipo de atividades ruidosas seja instalado em zonas sensíveis (vacionadas para usos habitacionais, escolas, hospitais, espaços de recreio, entre outros.), passando a ser instaladas em zonas mistas (vacionadas para comércio e serviços).

Na realidade, à exceção de algumas grandes câmaras municipais, algumas câmaras municipais não elaboraram com a celeridade necessária as suas cartas

do ruído, o que implicou que, de certa forma, tenha sido posta em questão a aplicação do RGR, até porque, mesmo que haja avaliação acústica no âmbito dos pedidos de licenciamento remetidos aos municípios, estes não dispunham, na sua maioria, de técnicos especializados na área, recorrendo muitas vezes a empresas não certificadas (cfr. Carvalho, 2001, pp.24-27). Com o tempo a situação foi ultrapassada.

Enquanto entidade licenciadora de operações urbanísticas, a câmara municipal mantém a obrigação de limitar a instalação de atividades ruidosas às zonas mistas, minimizando dessa forma o ruído que essas atividades produzem, melhorando consequentemente a qualidade de vida e o bem-estar dos seus munícipes. O Plano Diretor Municipal deve definir as zonas mistas e sensíveis, que se baseiam no mapa de ruído do município, limitando dessa forma o licenciamento de operações urbanísticas à utilização prevista no RGR. Por outro lado, e de acordo com a Portaria n.º 232/2008, de 11 de Março, o licenciamento de obras de construção civil deve ser acompanhado de projeto acústico - Portaria esta que viria a ser revogada pela Portaria n.º 113/2015, de 22 de Abril, com vista à adequação às alterações registadas no RJUE, bem como agilização procedimental que o legislador pretendeu ao *ajustar* o RJUE.

No entanto, existem ainda alguns municípios que, para além de não disporem de técnicos suficientes na área ambiental, não dispõem também de meios técnicos que lhes permitam por exemplo realizar ensaios aos materiais utilizados na construção, antes ou após a construção ou no momento da vistoria. As dificuldades em aplicar o RGR, por parte dos municípios, abrangem também o ruído de vizinhança, já que a câmara municipal, em razão do território, é competente para a fiscalização, aplicação das coimas e sanções acessórias nesta matéria. Atualmente nem todas as câmaras municipais têm recursos humanos e técnicos próprios que lhes permitam fazer uma eficiente medição do ruído. Todavia, o novo RGR, na tentativa de criar condições para o cumprimento das normas previstas no próprio regulamento, determinou que os ensaios e medições acústicas necessárias apenas podem ser realizadas por entidades acreditadas, sendo que as entidades fiscalizadoras, responsáveis por ensaios e medições acústicas, no âmbito do cumprimento do RGR, dispuseram de quatro anos para serem acreditadas no âmbito do Sistema Português de Qualidade.

### 3.4.3 O regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade

Os municípios são também chamados a intervir no âmbito de uma matéria tão sensível, e importante, em termos ambientais como o regime jurídico aplicável ao conjunto dos valores e recursos naturais presentes no território nacional e nas águas sob jurisdição nacional.

O Decreto-lei L n.º 142/2008, de 24 de Julho (RJCNB) - na redação que lhe foi dada pelo Decreto-lei n.º 42-A/2016, de 12 de Agosto, como afirma o legislador

no seu preâmbulo, “cria a RFCN, a qual é composta pelas áreas nucleares de conservação da natureza e da biodiversidade integradas no SNAC e pelas áreas de reserva ecológica nacional, de reserva agrícola nacional e do domínio público hídrico enquanto áreas de continuidade que estabelecem ou salvaguardam a ligação e o intercâmbio genético de populações de espécies selvagens entre as diferentes áreas nucleares de conservação, contribuindo para uma adequada proteção dos recursos naturais e para a promoção da continuidade espacial, da coerência ecológica das áreas classificadas e da conectividade das componentes da biodiversidade em todo o território, bem como para uma adequada integração e desenvolvimento das atividades humanas.”

No seu artigo 2.º (Âmbito), n.º 1, para além de estabelecer que o RJCNB é aplicável ao conjunto dos valores e recursos naturais presentes no território nacional e nas águas sob jurisdição nacional, refere, ainda, no seu n.º 2 que o mesmo “não prejudica a aplicação de regimes especiais, designadamente os relativos à classificação e gestão de áreas marinhas protegidas para além do mar territorial, à reserva ecológica nacional, ao domínio público hídrico, à reserva agrícola nacional e aos recursos florestais, fitogenéticos, agrícolas, cinegéticos, pesqueiros e aquícolas das águas interiores.”

O artigo 8.º (Autoridades para a conservação da natureza e da biodiversidade) afirma que, sem prejuízo das competências próprias de outras entidades públicas que concorrem para a conservação da natureza e da biodiversidade, cabe: “Às associações de municípios e aos municípios gerir as áreas protegidas de âmbito regional ou local, respetivamente, e participar na gestão das áreas protegidas de âmbito nacional, designadamente por via da integração nos respetivos conselhos estratégicos.” (cfr. al. c)).

O RJCNB estabelece o Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC) que é constituído pela Rede Nacional de Áreas Protegidas, pelas áreas classificadas integradas na Rede Natura 2000 e pelas demais áreas classificadas (cfr. n.º 1 do art. 9.º). A Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNPA) é constituída pelas áreas protegidas classificadas ao abrigo do disposto no RJCNB (cfr. n.º 1 do art. 10.º).

A RNPA estabelece categorias e tipologias de áreas protegidas, designadamente: “a) Parque nacional; b) Parque natural; c) Reserva natural; d) Paisagem protegida; e) Monumento natural.” -cfr. n.º 2 do art. 11.º.

O RJCNB refere que a gestão das áreas protegidas de âmbito nacional compete à autoridade nacional (nomeadamente à Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos), mas estabelece também que a gestão das áreas protegidas de âmbito regional ou local compete às comunidades intermunicipais, às associações de municípios ou aos respetivos municípios (cfr. respetivamente n.º 1 e n.º 3 do art. 13.º-Gestão das áreas protegidas). É também permitido “que as tarefas de gestão das áreas protegidas de âmbito nacional, regional ou local, ou suas partes, bem como o exercício de ações de conservação ativa ou de suporte, podem ser contratualizadas com entidades públicas ou privadas.” -cfr n. 4 do art. 13.º.

No n.º 1 do art. 15.º (Classificação de áreas protegidas de âmbito regional ou local) o referido regime jurídico estabelece que “As comunidades intermunicipais, as associações de municípios e os municípios podem classificar áreas protegidas de âmbito regional ou local, nos termos previstos nos números seguintes”. O n.º 2 do citado artigo estabelece “que a classificação de áreas protegidas de âmbito regional ou local é determinada pelos órgãos deliberativos das entidades intermunicipais, das associações de municípios ou dos municípios.”

Os municípios exercem também funções de Fiscalização e Inspeção, bem como a autoridade nacional, a Guarda Nacional Republicana, especialmente através do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA), bem como as demais autoridades policiais e públicas.

O Regime contraordenacional (cfr. art. 43.º) compete também aos municípios (sem prejuízo das demais autoridades) como estabelece o n.º 7 do artigo 43.º, “As contraordenações resultantes da violação das normas dos programas especiais relativas à transformação, uso e ocupação do solo com incidência urbanística integradas nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal são consideradas contra-ordenações do ordenamento do território sendo-lhes aplicável o regime previsto nos artigos 40.º-A a 40.º-D da Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto.”

Como constatamos os municípios desempenham também competências importantes na defesa e conservação da natureza e da biodiversidade.

#### 3.4.4. Regime jurídico da gestão de resíduos urbanos

Os municípios sempre exerceram uma importante função na gestão de resíduos, designadamente ao nível da gestão dos resíduos urbanos (art. 5.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho, que foi alterado pelo Decreto-lei 75/2015, de 15 de maio), mas cada vez mais essa função vem sendo mais relevante já que as exigências atuais nesta matéria, especialmente por imposição comunitária, são cada vez maiores.

Os municípios são as entidades responsáveis pela gestão dos resíduos urbanos, tratando a maioria destes resíduos a nível nacional, direta ou indiretamente.

Assim, e no sentido do cumprimento do regime jurídico da gestão de resíduos, muitos municípios estabeleceram planos municipais de ação que definem a estratégia de gestão de resíduos urbanos, no respeito pelos planos específicos de gestão de resíduos e no cumprimento das orientações estratégicas de âmbito nacional estabelecidas pelo plano nacional de gestão de resíduos.

Por outro, lado os municípios pretendem auxiliar o país a cumprir as metas comunitárias nesta matéria e com a aprovação da Diretiva (UE) 2018/851, de maio de 2018, que altera a Diretiva 2008/98/CE - Diretiva-Quadro de Resíduos - definindo novas metas para a reciclagem e valorização dos resíduos (no respeito

pelos princípios da economia circular) estabelecendo a obrigação da recolha seletiva, existem novas iniciativas que envolvem também os municípios. Nesse sentido, no final de 2020, os oito municípios associados à Lipor começaram a fazer a recolha de biorresíduos no setor residencial (cfr. Lipor: <https://news.cision.com/pt/lipor>).

O novo Plano Estratégico dos Resíduos Urbanos (PERSU 2030) está atualmente em análise pelo Governo e deverá ser publicado brevemente para permitir a concretização das medidas e projetos que se encontrem em conformidade com a política definida para este setor <sup>7</sup>.

Mas a função dos municípios revela-se igualmente importante no âmbito da fiscalização e do desenvolvimento do processo contraordenacional que é também da competência dos municípios (cfr. art. 66.<sup>o</sup>), bem como da Autoridade Regional dos Resíduos (ARR) e da Inspeção-geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT).

Atualmente está ainda em vigor o Decreto-lei n.º 178/2006, de 5 de setembro (na sua redação atual). No entanto, o mesmo deixará de vigorar este ano, no próximo mês de julho de 2021, tendo sido revogado pelo Decreto-lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, que aprova o regime geral da gestão de resíduos, o regime jurídico da deposição de resíduos em aterro e altera o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos.

## Conclusão

O poder local desenvolveu uma importante função na defesa e promoção do ambiente em Portugal, especialmente desde a revolução liberal. Por isso quer o texto fundamental, desde 1822, até à atualidade, quer ainda toda a legislação em vigor na área em questão, consagram um importante papel ao poder local, designadamente aos municípios (isolados ou associados), no âmbito da gestão ambiental, através do exercício de atribuições e competências (transferidas ou próprias).

A concretização dessas atribuições e competências, nas mais variadas matérias, designadamente na proteção dos valores e recursos naturais presentes no território nacional e nas águas sob jurisdição nacional, no saneamento de águas residuais, na recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, bem como na captação e distribuição de água ao domicílio, entre tantas outras. Mas o município participa também no reforço da proteção ao direito ao ambiente (e ao ambiente, quando protege os componentes ambientais naturais e controla as repercussões nefastas procedentes das componentes associadas a comportamentos humanos) e na defesa desse bem (*constitucional*) a outros níveis como na área do ordenamento do território e urbanismo.

---

<sup>7</sup> cfr. APA, disponível em <https://apambiente.pt/residuos/plano-estrategico-para-os-residuos-urbanospersu>

O município, em geral, contribui fortemente para a melhoria da qualidade ambiental das povoações e para a melhoria da vida urbana.

Os municípios são os grandes promotores de medidas de defesa do meio ambiente, sendo também, no âmbito das suas atribuições e competências, entidades com uma relevante tarefa no âmbito da fiscalização e do desenvolvimento do processo contraordenacional que é também da competência dos municípios.

Porém, perante o novo regime da responsabilidade ambiental, criado pelo Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho, o legislador teve como objetivo resolver algumas questões relativas à matéria da responsabilidade civil ambiental (ecológica) e nesse sentido, estabeleceu um regime de responsabilidade civil objetiva e subjetiva para os operadores.

Neste contexto, o município, que até então estava de alguma forma *immune*, no que respeita à assunção desta responsabilidade *ambiental*, passa também a responder quanto à sua responsabilidade civil por danos ecológicos, tal como qualquer outro operador.

#### Referências bibliográficas

- Amaral, D. F. (1994). *Análise preliminar da Lei de Bases do Ambiente*. Lisboa, Centro de Estudos Judiciários.
- Amorim, J.P. & Ferreira, F., (2016). *Em torno de um peculiar procedimento de contraordenação ambiental*, in *Lusíada. Direito*, 16 (2016/2). Porto, Lusíada Editora.
- Aragão, A. (2014). *O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente* in *Direito ambiental para o século XXI*, V. 1, coordenadores [da série] Antônio Herman Benjamin, José Rubens Morato Leite. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde.
- Archer, A. B. (2009). *Direito do Ambiente e Responsabilidade Civil*. Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. G., & Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, J. G., & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, J. G. (2010). *O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional*, in *Revista de Estudos Politécnicos*, Vol. VIII, n. 13, 007-018. ISSN: 1645-9911.
- Carvalho, O. A. P. (2001). *O Novo Regime Legal Sobre a Poluição Sonora, um passo em frente ou a oportunidade perdida* - [S.l. : s.n.] - in *Ingenium, Revista da Ordem dos Engenheiros*. Lisboa, IIª Série (55).
- Ferreira, F. (2003). *A Regionalização como estratégia de desenvolvimento*, in *Lusíada. Direito*. I Série, n.º1/2. Porto, Universidade Lusíada Editora.
- Ferreira, F. (2004). *O Municipalismo e a Regionalização em Portugal no Século XX*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago Compostela (Tese de Doutoramento policop.).
- Ferreira, F. (2011). *Actas da Conferência Internacional "Protection of the Coastal and Marine Environment*, in *Lusíada. Direito e Ambiente*. Série 1, número especial. Lisboa, ISSN:1647-0915.
- Gomes, C. (2006). *Constituição e Ambiente. Errância e Simbolismo*, in *Atas do 2º Encontro Luso-Brasileiro de Direito Constitucional*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Gomes, C. A. (2010). *Textos Dispersos de Direito do Ambiente – III Vol*. Lisboa: A.A.F.D.
- Gomes, C. A. (2018). *Introdução ao Direito do Ambiente*, AAFDL, 4ª edição, Lisboa.
- Miranda, J. (1997). *As Constituições Portuguesas de 1822 ao texto atual*, 4.ª ed. Lisboa: Livraria Petrony, Lda.

MIRANDA, J. *Manual de Direito Constitucional*, Vol. IV, 3.<sup>a</sup> Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

Miranda, J., & Medeiros, R. (2005). *Constituição anotada, Tomo I*. Coimbra: Coimbra Editora.

Sá, S. (2011). *Responsabilidade ambiental, operadores públicos e privados*. Porto: Vida Económica.

Torres, M. J. A. (1996). *Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente*, Vol. II. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.