

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO



**RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO POR DANO
AMBIENTAL**

**A GESTÃO DE RESÍDUOS, O LICENCIAMENTO E CONTROLO DE
ESTABELECIMENTOS E INSTALAÇÕES DE TRATAMENTO**

Daniela Mascarenhas de Brito

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Especialidade de Ambiente, dos Recursos Naturais e da Energia

Orientadora Professora Doutora Heloísa Oliveira

2025

RESUMO

A proteção e preservação do ambiente e respetivos componentes ambientais depende, em grande medida, de uma transição para uma economia verdadeiramente circular, menos dependente da sobreexploração dos recursos naturais. O reconhecimento dos resíduos como recursos - detentores de valor intrínseco - representa um passo em frente na transição. Porém, para que esta se concretize, há que assegurar uma gestão eficiente dos resíduos para que estes possam voltar a integrar, com segurança, as cadeias de valor e ser uma alternativa a ponderar pelos produtores na reanálise dos seus processos produtivos.

Neste contexto, uma adequada e eficiente gestão de resíduos representa uma oportunidade de reduzir a pressão sobre os componentes ambientais e ecossistemas e, por isso, um dos maiores desafios das sociedades contemporâneas. Contudo, pelos riscos ambientais que o seu exercício comporta, a gestão de resíduos é uma atividade perigosa.

Para que do seu exercício não resultem mais prejuízos do que os benefícios que com ela se pretendem, é confiada à Administração a ponderação dos interesses públicos ambientais, quer a montante, na fixação dos termos e condições a observar pelos operadores (entidades públicas ou privadas), quer através da atribuição de competências de fiscalização e controlo do exercício da atividade e das respetivas instalações. Atividade que não é isenta de produzir ou concorrer para a produção de danos ambientais.

Deste modo, a presente dissertação tem por objeto a responsabilidade civil da Administração por danos ambientais, quer decorram do exercício da atividade de gestão de resíduos por entidade pública, quer decorram de ações ou omissões adotadas no exercício de prerrogativas de poder público no âmbito do licenciamento e controlo da atividade exercida pelos operadores.

Palavras-chave: gestão de resíduos; dano ambiental; função administrativa; responsabilidade da administração.

ABSTRACT

The protection and preservation of the environment largely depend on transitioning to a truly circular economy that relies less on the overexploitation of natural resources. Recognizing waste as a resource - with intrinsic value - is a crucial step in this transition. However, for this goal to be fulfilled, an efficient waste management system must be established, allowing waste to re-enter value chains safely and enabling producers to consider waste as a viable alternative when reassessing their production processes.

In this context, proper and efficient waste management represents an opportunity to reduce pressure on environmental components and ecosystems, making it one of the greatest challenges faced by contemporary societies. However, waste management poses environmental risks, making it a hazardous activity.

To ensure that waste management practices do not cause more harm than the intended benefits, public administration is entrusted with balancing public environmental interests. This includes setting the terms and conditions that operators (whether public or private) must follow, and exercising supervisory and control powers over these activities and facilities. This activity is not exempt from the potential to cause or contribute to environmental damage.

Against this backdrop, this dissertation examines the civil liability of public administration for environmental damage, whether arising from waste management activities conducted by public entities or from actions or omissions in exercising public authority during the licensing and monitoring of private operators' activities.

Keywords: waste management; environmental damage; administrative function; administrative liability.

ABREVIATURAS

ANR – Autoridade Nacional de Resíduos

APA – Agência Portuguesa do Ambiente

ARR - Autoridade Regional de Resíduos

CC - Código Civil

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CP - Código Penal

CPA - Código do Procedimento Administrativo

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP - Constituição da República Portuguesa

DL - Decreto-Lei

DQR - Diretiva Quadro de Resíduos

DRA - Diretiva de Responsabilidade Ambiental

e-GAR - Guia Eletrónica de Acompanhamento de Resíduos

LBPA – Lei de Bases da Política de Ambiente

LER - Lista Europeia de Resíduos

LUA – Licenciamento Único Ambiental

MTD - Melhores Técnicas Disponíveis

ONU – Organização das Nações Unidas

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RAP - Responsabilidade Alargada do Produtor

RARU - Relatório Anual de Resíduos Urbanos

RRCEE - Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas

RGGR – Regime Geral da Gestão de Resíduos

RJRA – Regime Jurídico da Responsabilidade por Danos Ambientais

RU - Resíduos Urbanos

SIRER - Sistema Integrado de Registo Eletrónico de Resíduos

TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUA - Título Único Ambiental

ÍNDICE

ÍNDICE

ÍNDICE	8
INTRODUÇÃO	10
PARTE I - A GESTÃO DE RESÍDUOS COMO FONTE DE DANO AMBIENTAL ..	12
1. Os resíduos	12
2. A gestão de resíduos e os seus princípios.....	17
3. As operações de gestão de resíduos	24
3.1.A recolha	24
3.2.O transporte	27
3.3.A triagem	28
3.4.O tratamento	28
4. A função administrativa e a missão pública de prevenção de danos coletivos.	32
5. O dano ambiental decorrente das operações de gestão de resíduos.....	36
PARTE II - OS DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO NA GESTÃO DE RESÍDUOS...	44
6. O licenciamento das atividades de tratamento de resíduos	44
6.1.A aprovação do projeto de instalação	46
6.2.Emissão da licença de exploração	53
6.3.As vistorias de conformidade e de reexame	58
7. O controlo da operação licenciada e as vicissitudes da licença	62
7.1.A alteração do estabelecimento ou instalação	64
7.2.A transmissão da licença de exploração	66
7.3.A suspensão e revogação da licença de exploração pela entidade licenciadora	67
7.4.A suspensão e cessação da atividade pelo operador	70

PARTE III – A RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO POR DANO AMBIENTAL	74
8. Enquadramento jurídico da responsabilidade por dano ambiental	76
9. Enquadramento jurídico da responsabilidade pelo exercício da função administrativa	83
9.1.Responsabilidade por facto ilícito	86
9.1.1. Facto ilícito comissivo	92
9.1.2. Facto ilícito omissivo	95
9.2.Responsabilidade pelo risco	98
10. A imputação da responsabilidade por dano ambiental à Administração.....	104
CONCLUSÕES	107
BIBLIOGRAFIA.....	111

INTRODUÇÃO

Os padrões de consumo das sociedades contemporâneas demandam uma contínua disponibilidade de mais e novos produtos. Fechado o ciclo do consumo e engrenada a máquina da produção em massa, a manutenção do seu ritmo depende da incessante disponibilidade de matérias-primas, obtidas, essencialmente, através da exploração intensiva de recursos naturais.

Neste contexto, proteger os ecossistemas e conservar a qualidade do ambiente de modo a garantir a sua sustentabilidade configura um desafio à escala global e requer uma reflexão de fundo acerca do modelo de desenvolvimento económico e social implementado e a consequente alteração de paradigma de sobreexploração dos recursos naturais. Urge a implementação de um modelo de economia circular que fomente a maximização dos recursos alocados e que permita reduzir a procura e a pressão sobre os componentes ambientais.

A constatação de que os resíduos são “recursos no local errado e no momento errado”¹ e de que, por isso, detêm valor, tem edificado políticas tendentes à sua valorização e reaproveitamento, que a par e passo vêm sendo privilegiadas pelos produtores e pelos demais intervenientes no ciclo de vida do produto. Por outro lado, a maximização da sua vida útil, através de uma gestão de resíduos eficiente e segura, é também ela uma forma de evitar ou mitigar os riscos ou danos ambientais que os produtos comportam quando descartados.

Contudo, a atividade de gestão de resíduos, pelos perigos e riscos que lhe são inerentes, não deixa de ser uma atividade perigosa e, por isso, carece do emprego das melhores técnicas disponíveis que permitam aos operadores evitar ou mitigar efeitos adversos que do seu exercício possam advir. A par, requer da Administração, a quem compete a missão pública de controlo de perigos e prevenção de danos coletivos, uma diligente monitorização, fiscalização e ponderação administrativas que, sem abnegarem a iniciativa e o desenvolvimento da atividade económica pelo operador (entidade pública ou privada), permitam acautelar os interesses públicos em matéria ambiental.

É também sobre o exercício destas competências e sobre a responsabilidade por danos ambientais que dele possam decorrer que versa a presente dissertação. Embora o RGGR tenha uma clara pretensão de atribuir a responsabilidade aos produtores, detentores e operadores de

¹ Expressão do autor *D.J.V. Campbell* citado Alexandra Aragão, *O Princípio do Nível Elevado de Protecção e a Renovação Ecológica do Direito do Ambiente e dos Resíduos* (Coimbra: Almedina, 2006).

gestão de resíduos, facto é que, nas atividades mais propensas a gerar danos ambientais, se encontram diversas circunstâncias em que a Administração é convocada a intervir e pode, em consequência, determinar, condicionar ou restringir a atuação dos demais intervenientes.

Deste modo, começaremos por abordar os conceitos de “resíduo”, de “gestão de resíduos” e de “dano ambiental”, perpassando as diferentes operações de gestão previstas no RGGR. Assim o faremos para identificação do bem jurídico a tutelar e para determinação das operações mais propensas a lesá-lo – as operações de tratamento.

Seguiremos, depois, para a análise dos deveres dos operadores e da Administração no âmbito do licenciamento e controlo da atividade licenciada, de modo a identificar as circunstâncias em que a atuação ou abstenção da Administração é suscetível de produzir ou concorrer para a produção de danos ambientais, decorram estes do exercício de atividade de gestão de resíduos na qualidade de operador, ou do exercício de prerrogativas de poder público.

Uma vez sistematizados os factos potencialmente geradores de dano ambiental decorrente da função administrativa, poderemos, por fim, aferir da sua subsunção aos regimes de responsabilidade vigentes no ordenamento jurídico nacional e discutir os termos e modo de imputação de danos ambientais à Administração.

PARTE I - A GESTÃO DE RESÍDUOS COMO FONTE DE DANO AMBIENTAL

1. Os resíduos

Porque a todos importa satisfazer as suas múltiplas necessidades num meio de recursos finitos, é hoje inegável a centralidade e relevância dos resíduos e da sua adequada gestão de resíduos. O que antes se procurava descartar por questões de salubridade, é hoje foco de atenção redobrada num contexto em que as sociedades europeias se alinham na transição para uma economia (mais) circular². Por outro lado, repensar os métodos produtivos e a conceção dos produtos de modo a maximizar a utilidade dos recursos que lhes são alocados tem-se revelado uma valiosa forma de redução da procura e extração intensiva dos recursos naturais e, por consequência, de redução da pressão sobre os componentes ambientais.

Porém, das mais elementares às mais complexas atividades que desenvolve, seja em maior ou menor escala, a atividade humana é, pela sua natureza, produtora de resíduos. Estes são, aliás, uma significativa parte da inevitável pegada da vida humana que, pela sua tipologia, quantidade ou perigosidade, pode ser mais ou menos vincada, em função do destino que lhes for dado.

A ausência de uma adequada e eficiente gestão de resíduos representa riscos para a saúde humana e para o ambiente e contribui grandemente para a tripla crise planetária das alterações climáticas, da poluição e da perda de biodiversidade. Para além das emissões e poluição atmosférica provocadas pela sua queima a céu aberto, o contínuo incriterioso descarte e deposição de resíduos põe em risco a estabilidade dos ecossistemas, poluindo o solo e as fontes de água doce. Condutas nefastas que têm vindo a ser objeto de campanhas de sensibilização e foco de análise de diversas organizações governamentais e não governamentais³.

² No seguimento do trabalho em curso desde 2015, a Comissão Europeia apresentou um Novo Plano de Ação para a Economia Circular em 2020, no qual delineou um quadro estratégico que aposta na conceção de produtos sustentáveis, na capacitação dos consumidores e dos adquirentes públicos e na circularidade dos processos produtivos. «COM(2015) 614 final - Fechar o ciclo – plano de ação da UE para a economia circular», 2 de dezembro de 2015. e «COM(2020) 98 final - Um novo Plano de Ação para a Economia Circular» (Comissão Europeia, 11 de março de 2020).

³ Uma das quais, a ONU, através do PNUMA. Consultar: UNEP, «Global Waste Management Outlook 2024: Beyond an age of waste – Turning rubbish into a resource.» (Nairobi, 2024), <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/44939>.

A importância da gestão de resíduos agudiza-se tanto mais quando, de acordo com as projeções do PNUMA, só em 2020, 38% de todos os RU não foram controlados, não sendo estes os resíduos de maior perigosidade⁴. Ou seja, foram despejados ou queimados a céu aberto 810 milhões de toneladas de RU, prevendo-se que entre 2020 e 2050 a sua produção aumente em 56%⁵. De acordo com o RARU de 2023, divulgado pela APA, em Portugal, produziram-se 5338 mil toneladas de RU, em linha com os valores registados em 2022, e manteve-se a tendência tenuemente crescente verificada desde 2019. O que significa que, em média, cada habitante produziu 505 kg em 2023 (equivalente a 1,4 kg por dia), sendo a média europeia de 513 kg.⁶

Da totalidade de RU produzidos, 59% foram depositados em aterro e 12% foram encaminhados para valorização energética. O que, no que concerne à deposição em aterro, representa mais dois pontos percentuais face a 2022, em contraponto com a tendência decrescente desejada pela União Europeia, que pretende alcançar a meta dos 10% em 2035⁷. Ou seja, apesar de poderem confluir para estes números outras razões justificativas, facto é que mais de metade dos resíduos urbanos têm como destino final a deposição em aterro (i.e. sem operações de valorização ou reciclagem que permitam um aproveitamento mais eficiente dos recursos). Para esta realidade contribuiu em larga medida o modo como os resíduos são descartados, dado que 76% do total de resíduos foram recolhidos de forma indiferenciada.⁸

Alertava-se,

⁴ Os resíduos perigosos encontram-se tipificados no Regulamento (UE) n.º 1357/2014, da Comissão, de 18 de dezembro de 2014 e classificam-se em função de características de perigosidade definidas no anexo III da Diretiva 2008/98/CE.

⁵ UNEP, «Global Waste Management Outlook», 2015, <https://www.unep.org/resources/report/global-waste-management-outlook>.

⁶ APA, «Relatório Anual Resíduos Urbanos 2023», 2024, 11–18, https://apambiente.pt/sites/default/files/_Residuos/Producao_Gest%C3%A3o_Residuos/Dados%20RU/2023/raru_2023.pdf. Desde 2019, Portugal tem registado uma variação percentual positiva, inferior a 1%. Não obstante, regista uma produção de resíduos abaixo da média europeia.

⁷ Não obstante, o cumprimento desta meta não se tem afigurado difícil só para Portugal, pois segundo o Relatório da Comissão que identifica os Estados-Membros em risco de incumprimento da meta de preparação para a reutilização e de reciclagem de resíduos urbanos para 2025, da meta de reciclagem de resíduos de embalagens para 2025 e da meta de redução da deposição em aterro para 2035. Consultar: «COM(2023) 304 final» (Comissão Europeia, 8 de junho de 2023).

⁸ Segundo a APA, este indicador não tem evoluído positivamente ao longo dos anos, apesar dos investimentos efetuados: “Assim, e sendo uma correta separação dos resíduos a montante do tratamento fundamental para a melhoria do desempenho nacional, importa um forte investimento nesta matéria, com a mobilização de todos os intervenientes (...)”. Conclui, deste modo, que a Portugal “(...) importa adotar medidas para recolher mais, com melhor qualidade apostando na redução significativa dos contaminantes e facilitando por isso o tratamento a jusante (...)”. APA, «Relatório Anual Resíduos Urbanos 2023», 45.

Com uma recolha indiferenciada tão elevada, é expetável também, como se ilustra no presente relatório, que o aterro continue a ser o destino final preferencial. Da totalidade de resíduos urbanos produzidos em Portugal continental, 59% tiveram o aterro como destino final e 12% foram valorizados energeticamente, operações que hierarquicamente devem ser preteridas face à reciclagem.⁹

Apesar de a matéria dos resíduos ser um tema que se vem debatendo há, pelo menos, meio século, sobre a nossa geração e, por certo, sobre as próximas, impenderá o dever de otimizar os recursos disponíveis e de reutilizar os que já foram alocados aos processos produtivos, de modo a racionalizar e proteger os recursos naturais e a garantir a sua disponibilidade e sustentabilidade para as gerações futuras. Tarefa que não só nos requer repensar os nossos padrões de consumo para que se torne mais sustentável como, em consequência, nos convoca a revisitar os limites e significância jurídica do conceito de resíduo, em linha com o caminho que tem sido percorrido ao longo destas últimas décadas¹⁰. Ideia que também é vincada pelo autor Telmo Coutinho Rodrigues,

(...) uma mesma coisa, substância, objeto, material, etc. é resíduo porque e quando o Direito assim o qualifica, e é produto porque e quando o Direito assim o qualifica. [...] De facto, nada se apresenta como resíduo na Natureza, apenas aos olhos da Sociedade e dos usos por si preconizados para os recursos naturais – e, daí, também aos olhos do Direito – algo pode ser resíduo.¹¹

Em virtude da crescente complexidade que esta matéria vem adquirindo, no que ao plano jurídico nacional diz respeito e ainda que impellido pelo direito comunitário, o conceito de resíduo tem sido objeto de mutações de molde a acomodar as suas diferentes tipologias e a responder aos desafios emergentes¹². Assim, se em novembro de 1985 o resíduo se cingia a

⁹ APA, 45. De acordo com o RARU 2023, no que diz respeito à preparação para reutilização e reciclagem de RU e ao cumprimento das metas definidas no artigo 27º do RGGR, Portugal encontra-se a meio caminho na meta comunitária definida para 2035 (65%, em peso), ainda não tendo ultrapassado os 32%.

¹⁰ A preocupação com a adoção de padrões de consumo sustentáveis surgiu com a Declaração do Rio de 1992 e foi posteriormente abordado no âmbito da Agenda 21 e da Conferência de Joanesburgo, dando origem ao Processo de Marrakech, iniciado em 2003 e coordenado pela UNEP. Sobre este tema Carla Amado Gomes, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 5ª edição (AAF DL Editora, 2022), 78–80.

¹¹ Telmo Coutinho Rodrigues, «Direito dos Resíduos», em *Tratado de Direito do Ambiente, Vol. II. Parte Especial*, 2ª edição, vol. II (Lisbon Public Law Editions, 2024), 501, <https://lisbonpubliclaw.pt/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-ii-2a-edicao/>.

¹² Aragão, *O Princípio do Nível Elevado de Protecção e a Renovação Ecológica do Direito do Ambiente e dos Resíduos*, 47. Sobre a evolução do conceito de resíduo, também, Rodrigues, «Direito dos Resíduos», 490–91.

algo de que o seu possuidor pretendia ou tinha a necessidade de se desembaraçar¹³, com a adesão à Comunidade Económica Europeia¹⁴ e consequente necessidade de harmonização do quadro normativo aplicável, 10 anos volvidos, passava a entender-se por resíduo tudo quanto o *detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer*.¹⁵ Ou seja, se antes adquiria a qualidade de resíduo o bem cuja disposição já não era da vontade do seu detentor, a qualidade de resíduo expandia-se agora, também, a tudo quanto fosse obrigação do seu detentor descartar-se.

Uma atualização que opera pelo reconhecimento dos resíduos enquanto problema das sociedades¹⁶ e da prioridade da sua adequada gestão para a prossecução de um efetivo desenvolvimento sustentável e proteção da saúde humana e do ambiente, mas que emerge, sobretudo, com a adesão à CEE¹⁷, no seio da qual, desde a adoção da Diretiva 75/442/CEE, se vinha reconhecendo a necessidade de aproximação entre os ordenamentos jurídicos¹⁸ dos Estados-Membros.

Mais tarde, em 1997, renovada a constatação da complexidade do desafio que a adequada gestão de resíduos perfilava e da potencial gravidade dos problemas dela emergentes, coevo da 4ª revisão constitucional que pretendeu acomodar o texto constitucional ao Tratado de Amesterdão, o DL n.º 239/97, de 9 de setembro reconheceu dever existir uma coresponsabilidade social entre o Estado e o cidadão. De um lado, a responsabilidade do Estado, enquanto ente incumbido pela lei fundamental de assegurar o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado¹⁹. De outro, a responsabilidade cívica cometida a quem era conferido este direito e a quem incumbia, todavia, o dever de o defender, através do envolvimento e participação ativa²⁰.

Em consonância com a crescente necessidade de se tipificarem os resíduos e acompanhando as alterações conceptuais comunitariamente inscritas, a noção de resíduo viria

¹³ Cf. artigo 2º do Decreto-Lei n.º 488/85, de 25 de novembro.

¹⁴ Cf. Diretiva do Conselho de 18 de março de 1991, que altera a Diretiva/442/EE relativa aos resíduos.

¹⁵ Em consonância com a definição previamente inscrita na alínea a) do n.º 1 do artigo 1º da Diretiva do Conselho de 18 de março de 1991 que altera a Diretiva 75/442/CEE relativa aos resíduos.

¹⁶ Cf. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 310/95 de 20 de novembro e alínea a) do artigo 2º.

¹⁷ Ao abordar a evolução do conceito de resíduo no plano europeu, concluiu Alexandra Araújo que “Na realidade, o conceito legal de resíduo consagrado no Direito português resultou da transposição fiel do Direito Europeu.” Aragão, *O Princípio do Nível Elevado de Protecção e a Renovação Ecológica do Direito do Ambiente e dos Resíduos*, 49.

¹⁸ Cf. Considerando 1º e 5º.

¹⁹ Cf. alínea e) do artigo 9º e n.º 1 do artigo 66º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

²⁰ Cf. n.º 2 do artigo 66 da CRP.

a definir-se no ordenamento jurídico nacional, primeiro, por remissão para portaria ministerial conforme ao Catálogo Europeu de Resíduos e, depois, por referência à Lista Europeia de Gestão de Resíduos²¹. Neste último caso, porém, por via da cláusula aberta inscrita na subalínea xvi), resíduo podia ser toda a substância, matéria ou produto descartado.

Perante a já extensa definição de que se dispunha e reconhecendo-se, no entanto, ser necessário clarificar os conceitos existentes sem descuidar a contínua atualização do regime às novas necessidades da sociedade e melhoria contínua do sistema de prevenção e gestão de resíduos, por força da alteração aprovada pelo DL n.º 73/2011 de 17 de junho, foi abandonada a tradicional definição de resíduo assente em elementos vinculados e discricionários²². Por fim, passaram a ter-se por resíduos *quaisquer substâncias ou objectos de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer*. Definição legal que figura ainda hoje na alínea aa) do n.º 1 do artigo 3º do RGGR.²³

De notar que, porque dele se desfaz ou tem intenção de se desfazer, o resíduo não é considerado um subproduto de um processo produtivo. Quaisquer substâncias ou objetos resultantes de um processo produtivo cujo principal objetivo não seja a sua produção, são considerados subprodutos sempre que, cumulativamente: i) exista a certeza da sua posterior utilização lícita; ii) seja possível utilizá-los diretamente, sem qualquer outro processamento que não seja o da prática industrial normal, ou a sua produção seja parte integrante de um processo produtivo; e que iii) cumpram os requisitos relevantes como produto em matéria ambiental e de proteção da saúde, não acarretando impactes globalmente adversos do ponto de vista ambiental ou da saúde humana, face à posterior utilização que lhes venha a ser dada.²⁴

Porém, ser resíduo não tem de ser um estado terminal. Para além de poderem ser reutilizados e de serem utilizados noutros processos produtivos com vista à sua desclassificação²⁵, os produtos de cujo detentor se desfaz podem perder o seu estatuto quando submetidos a operações de valorização (incluindo a reciclagem) e se verifique, cumulativamente, que a substância ou objeto: i) se destina a ser utilizada para fins específicos; ii) detém um mercado ou procura; iii) satisfaz os requisitos técnicos para os fins específicos e

²¹ Cf. Portaria n.º 209/2004, de 3 de março e Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro.

²² (Aragão 2006, 452-459)

²³ Sobre o conceito de resíduo e a sua evolução: Aragão, *O Princípio do Nível Elevado de Protecção e a Renovação Ecológica do Direito do Ambiente e dos Resíduos*, 50–123. e Rodrigues, «Direito dos Resíduos», 500–509.

²⁴ Cf. n.º 1º do artigo 91º do RGGR.

²⁵ Previstas no artigo 93º do RGGR.

respeita a legislação e as normas aplicáveis aos produtos; iv) e que a sua utilização não acarreta impactos globalmente adversos do ponto de vista ambiental ou da saúde humana²⁶.

Em suma,

- i) A crescente complexidade dos processos industriais, o grau de perigosidade das substâncias componentes dos resíduos e os padrões de consumo das sociedades modernas, foram motores de atualização constante do conceito de resíduo.
- ii) A nível nacional, a evolução do conceito jurídico de *resíduo* acompanhou as preocupações e alterações introduzidas no direito comunitário, sendo hoje entendido por resíduo *tudo quanto o homem se desfaz ou tem intenção de se desfazer*, sempre que não lhe seja atribuída outra utilidade pelo seu detentor.
- iii) Os padrões de consumo adotados nas sociedades contemporâneas exigem uma constante procura e alocação de recursos naturais (renováveis e não renováveis) para produção de bens e serviços que são, a mais das vezes e independentemente do seu tempo de vida útil, descartados sem serem integralmente excutidas as suas valências.
- iv) Para além dos resíduos que resultam dos diferentes processos produtivos, uma vez descartados, os produtos passam, também eles, a constituir resíduos que, sem serem integrados em processos de valorização ou reutilização, requerem um conjunto de operações tendentes à sua valorização ou eliminação. Sem a qual, os resíduos representam um flagelo para a saúde pública e para o ambiente.
- v) A mudança de paradigma em curso no âmbito do tratamento dos resíduos consiste em reconhecer o seu valor e em apostar em processos de valorização ou reutilização, porquanto são oportunidades de recuperar e reutilizar recursos com valor e, por consequência, de reduzir a procura por novos recursos.
- vi) Para o efeito, revestem especial importância as operações de gestão de resíduos, de entre as quais as operações de tratamento e, como veremos adiante, o controlo dos estabelecimentos e instalações onde estas ocorrem.

2. A gestão de resíduos e os seus princípios

Por forma a evitar a sua degradação descontrolada e respetivos danos ambientais que dela possam advir, uma vez descartado, o resíduo deve ser objeto de uma gestão responsável e adequada, através de métodos e técnicas que permitam colmatar as ameaças que estes

²⁶ Cf. artigo 92º do RGGR.

comportam e mitigar os danos que deles possam decorrer, quer para a saúde humana, quer para o meio ambiente (operações de gestão de resíduos).

Definida nos termos da alínea o) do n.º 1 do artigo 3º do RGGR, a gestão de resíduos inclui a recolha, o transporte, a triagem, a valorização e a eliminação de resíduos, incluindo a supervisão destas operações, a manutenção dos locais de eliminação após encerramento, e as medidas tomadas na qualidade de comerciante de resíduos ou corretor de resíduos. Ou seja, a gestão de resíduos é um processo complexo que compreende um conjunto de operações de gestão tendentes a encaminhar o resíduo até ao seu destino final (valorização, reutilização ou eliminação).

Naturalmente que, sendo a atividade humana geradora de resíduos, a atividade de gestão que os próprios requerem não é exceção. Aliás, para que da atividade de gestão de resíduos não resultem mais prejuízos do que os benefícios que com ela se pretendem, requerem-se tanto mais conhecimentos técnicos e cautelas quanto maior é a sua escala, grau de perigosidade e quantidade de operações necessárias. Em Portugal, por determinação comunitária e consequente transposição, as operações de gestão de resíduos estão hoje subordinadas a um quadro principiológico²⁷ de dimensões sociais, económicas e ecológicas e que deve ser atendido pelos diferentes intervenientes (operadores, consumidores, comerciantes, etc...) por forma a assegurar que a balança se mantém positiva. A saber:

- i) *O princípio da regulação da gestão e resíduos*, segundo o qual se subordina a atividade de gestão de resíduos a uma disciplina especialmente regulada para acautelar os riscos que o seu exercício comporta. Como veremos adiante no ponto 9.2, a gestão de resíduos é considerada uma atividade perigosa, na medida em que os riscos que comporta são superiores à média dos riscos das atividades normalmente exercidas. Tanto mais, quando em causa possam estar substâncias perigosas ou grandes quantidades de resíduos. Por essa razão, “a gestão de resíduos não é uma atividade económica que possa ser livremente desenvolvida mas, pelo contrário, uma atividade ferreamente controlada e objeto de planeamento periodicamente revisto”²⁸

²⁷ Cf. artigos 4º a 9º, 12º e 13º do RGGR. Sobre os princípios fundamentais do Direito dos Resíduos: Rodrigues, «Direito dos Resíduos», 517–45.; Aragão, *O Princípio do Nível Elevado de Protecção e a Renovação Ecológica do Direito do Ambiente e dos Resíduos*, 15–49. e Alexandra Aragão, «Princípios fundamentais do Direito dos Resíduos», em *Direito dos Resíduos* (ERSAR e ICJP, 2014), 3–14, <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4763/view..>

²⁸ Aragão, «Princípios fundamentais do Direito dos Resíduos», 13.

- ii) *O princípio da autossuficiência e da proximidade*, segundo o qual as operações de tratamento devem decorrer em instalações adequadas, com recurso a tecnologias e métodos aptos a assegurar um nível elevado de proteção do ambiente e da saúde pública, preferencialmente em território nacional e obedecendo a critérios de proximidade. Princípio segundo qual pode a ANR interditar as transferências de resíduos de e para o território nacional de modo a garantir que o país consegue assegurar a gestão dos resíduos de que dispõe segundo os padrões definidos.
- iii) *O princípio da proteção da saúde humana e do ambiente*, que constitui um objetivo prioritário da política de resíduos e que, mais recentemente, se traduz também na redução do teor de substâncias perigosas presentes no material valorizado. As operações de gestão de resíduos devem, por força deste princípio, evitar e reduzir os riscos para a saúde humana e para o ambiente, através de processos ou métodos que não sejam suscetíveis de gerar efeitos adversos para o ambiente, nomeadamente, pela poluição da água, do ar, do solo, afetação da fauna ou da flora, ruído ou odores ou danos em quaisquer locais de interesse e na paisagem.²⁹
- iv) *O princípio da hierarquia dos resíduos*, pilar fundamental de todo o regime e central à transição para uma economia circular. Em observância deste princípio, por forma a garantir um elevado nível de eficiência na utilização dos recursos, as políticas e a legislação em matéria de resíduos deve ser pensada segundo a seguinte ordem de prioridades: prevenção, preparação para reciclagem, reciclagem, outros tipos de valorização e, só por fim, eliminação. Tal como os produtores, os consumidores devem adotar práticas que facilitem a reutilização dos produtos ou dos materiais, com vista ao aumento do seu tempo de vida útil³⁰.
- v) *O princípio da equivalência, do valor económico, da eficiência e da eficácia*. A gestão de resíduos tem, para além de um impacto ambiental e social, um grande potencial de

²⁹ Apesar de o RGGR não acolher uma expressa definição de *dano* ambiental, da inscrição do princípio da proteção da saúde humana e do ambiente bem se evidencia que a preocupação sobre os riscos da produção de efeitos adversos ou lesões extravasam a garantia do direito fundamental e subjetivo à saúde humana.

³⁰ Sem prejuízo, porque centrais para uma correta e segura gestão de resíduos, é dos produtores de resíduos que se exige a adoção de comportamentos de caráter preventivo no que se refere à quantidade e perigosidade dos resíduos, bem como à separação dos resíduos na origem, por forma a promover a sua preparação para reutilização, reciclagem e outras formas de valorização.

impacto financeiro e económico nos diversos intervenientes. Por isso se estabeleceu que o regime económico e financeiro das atividades de gestão de resíduos deve visar a compensação total dos custos económicos e compensação tendencial dos custos sociais e ambientais que o produtor gera à comunidade ou dos benefícios que a comunidade lhe faculta, de acordo com o princípio geral da equivalência. Ou seja, é no produtor - que lucra e beneficia da produção e circulação dos seus produtos que, mais tarde, serão resíduos a tratar pelos sistemas de gestão e resíduos - que se devem repercutir os custos desta atividade e é dele que se reivindica a compensação total dos custos económicos que comporta a gestão desses resíduos. Já no que concerne aos custos sociais e ambientais, porque coletivos e de difícil quantificação, não se exige uma compensação total, mas antes tendencial, de acordo com o princípio da equivalência (o qual é a concretização do princípio do poluidor-pagador na área da gestão de resíduos).

vi) *O princípio da responsabilidade pela gestão* (do qual decorre, como princípio fundamental deste regime, o princípio da responsabilidade alargada do produtor - RAP³¹), segundo o qual se atribui a responsabilidade pela gestão dos resíduos, incluindo os respetivos custos, regra geral, ao produtor inicial dos resíduos³² (responsabilidade integrada)³³.

Para além destes, aplicam-se à gestão de resíduos os demais princípios gerais de Direito do Ambiente, de matriz internacional e europeia³⁴, e que se encontram inscritos como princípios materiais de ambiente no artigo 3º da Lei de Bases do Ambiente. Sem prejuízo dos demais, relevam sobretudo para a gestão de resíduos:

vii) *O princípio da prevenção e da precaução*³⁵. Constituindo um dos alicerces do exercício da legitimidade da função administrativa, é com base neste princípio que se legitima o

³¹ Sobre o princípio da responsabilidade alargada do produtor: Rodrigues, «Direito dos Resíduos», 536–42.

³² Sem prejuízo, esta responsabilidade poder ser imputada, na totalidade ou em parte, ao produtor do produto que deu origem aos resíduos e partilhada pelos distribuidores desse produto, se tal decorrer do presente regime ou de legislação específica aplicável.

³³ O produtor inicial também se encontra vinculado, pelo princípio da regulação da gestão de resíduos, a assegurar a gestão em observância dos princípios da hierarquia dos resíduos e da proteção da saúde humana e do ambiente. Nos casos em que os resíduos tenham proveniência externa, a sua gestão cabe ao responsável pela sua introdução em território nacional.

³⁴ Sobre os princípios de Direito do Ambiente: Heloísa Oliveira, «Os princípios do Direito do Ambiente», em *Tratado de Direito do Ambiente. Vol I. Parte Geral*, 3ª edição (Lisbon Public Law Editions, 2024), 81–126, <https://lisbonpubliclaw.pt/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-i-parte-geral-3a-edicao/>.

³⁵ Cf. alínea c) do artigo 3º da LBPA. Emanado da decisão proferida em 1941 no caso *Trail Smelter*, o princípio da prevenção tem vindo a estar na base da maioria dos atos e convenções internacionais em matéria ambiental, e constitui atualmente, como vimos, um princípio fundamental de União Europeia no domínio do ambiente, inscrito

controlo, fiscalização e inspeção de autoridades públicas sobre as atividades e instalações de tratamento de resíduos objeto de licenciamento.³⁶ Fá-lo, através da determinação de condições e medidas a observar pelos operadores no âmbito da sua atividade e em cooperação, quer aquando da definição dos termos da licença de exploração, quer em sede de controlo da operação licenciada. Sem prejuízo, também os operadores licenciados devem agir numa base preventiva e precaucionária, procurando antever perigos e, perante a incerteza, adotar soluções que evitem riscos ambientais³⁷. Deste modo, se pretende garantir uma tutela jurídica ambiental, “focada no objetivo de não concretização de riscos ambientais, ou da concretização de forma controlada, minimizada e previsível.”³⁸

viii) *O princípio do poluidor-pagador*, que obriga o responsável pela poluição a assumir os custos tanto da atividade poluente como da introdução de medidas internas de prevenção e controle necessárias para combater as ameaças e agressões ao ambiente³⁹. Apesar de a sua matriz não ser primariamente ambientalista, o seu reconhecimento pelo Direito do Ambiente serviu de fundamento para o regime reparatório atualmente decorrente da DRA. É, aliás, com base neste princípio que assenta a lógica do RGGR em vigor, que visa imputar ao poluidor os custos da atividade poluente e das medidas de prevenção de riscos e danos ambientais dela decorrentes. O princípio da responsabilidade alargada do produtor previsto no RGGR é uma extensão deste princípio, na medida em que atribui ao produtor do produto a internalização dos custos financeiros e organizacionais relativamente à gestão do ciclo de vida dos produtos até que estes se tornem resíduos.

no n.º 2 do artigo 101º do TFUE. Ou seja, constando-se que os perigos e riscos ambientais do exercício de determinadas atividades são reais, devem os Estados-Membros, quer numa lógica preventiva, quer numa lógica precaucionária, procurar antever e mitigar as ameaças e perigos de danos ambientais, sempre que possível, na fonte. No RGGR, o poluidor-pagador resulta de uma leitura conjunta dos princípios da equivalência e da proximidade com o princípio da responsabilidade. Aragão, «Princípios fundamentais do Direito dos Resíduos», 11–12.

³⁶ Como veremos no ponto 5, é à Administração que o controlo de perigos e de prevenção de danos coletivos, quer se traduzam em perigos imediatos e concretos (prevenção), quer sejam riscos futuros e incertos (precaução). Tal como a autora Heloísa Oliveira, se considera que, em teoria, a precaução é uma extensão da prevenção, na medida em que reside mais numa distinção “essencialmente de grau – na possibilidade de demonstração dessa probabilidade – do que de natureza”. Em todo o caso, visa permitir à Administração intervir sempre que em causa estejam riscos ambientais e que a incerteza científica não permita afiançar a sua efetiva produção. Bem assim, para esses casos, estabeleceu o legislador a possibilidade de inversão do ónus da prova, recaindo a sua demonstração sobre a parte que alegue a ausência de perigos ou riscos. Oliveira, «Os princípios do Direito do Ambiente», 115.

³⁷ Note-se que o princípio da precaução não é um imperativo absoluto. Tal como entendeu o Tribunal de Justiça da União Europeia no seu acórdão de 28 de março de 2019, proferido no âmbito do processo n.º 2019/C187/19, deve ser aplicado sempre que a exequibilidade técnica e a viabilidade económica o permitam.

³⁸ Oliveira, «Os princípios do Direito do Ambiente», 111.

³⁹ Cf. alínea d) do artigo 3º da LBPA.

- ix) *O princípio 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 devidas⁴⁰. Embora a DRA e o transposto RJRA tenham a sua lógica assente no princípio do poluidor-pagador, é pelo princípio da responsabilização que se legitimam atuações *a posteriori*⁴¹, i.e., após a produção do dano. De facto, não obstante, a invocação do poluidor-pagador como justificação para imputação da responsabilidade por danos ambientais a nível europeu⁴², não decorre da sua natureza essencialmente preventiva uma efetiva responsabilização por danos ambientais decorrentes da gestão de resíduos, mas antes uma internalização dos custos associados à gestão do ciclo de vida do produto. Assim, por forma a garantir que os danos ambientais que a produção e gestão comporta não ficam à margem, à falta de um princípio agregador que fundamente normas reparatórias⁴³, é neste princípio da responsabilidade que se tem procurado ancorar normas de responsabilidade ambiental.
- x) *O princípio da recuperação*, que obriga o causador do dano ambiental à restauração do estado do ambiente tal como se encontrava anteriormente à ocorrência do facto danoso⁴⁴.

Como vimos, porque ancorado no direito comunitário – em particular, por transposição da Diretiva Quadro de Resíduos⁴⁵ (DQR) - e impulsionado pela crescente aposta na transição para uma economia circular com vista à maximização da eficiência na utilização dos recursos, o regime jurídico nacional assenta no princípio da hierarquia de resíduos, segundo o qual, no seu tratamento deve ser respeitada a seguinte ordem de prioridades⁴⁶:

⁴⁰ Cf. alínea f) do artigo 3º da LBPA.

⁴¹ Alexandra Aragão, «O princípio do poluidor-pagador como princípio nuclear da responsabilidade ambiental no direito europeu», em *Actas do Colóquio: A responsabilidade civil por dano ambiental* (ICJP, 2009), 93, https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidadecivilpordanoambiental_isbn2.pdf.

⁴² A nível europeu, o dever de reparação de danos ambientais tem os seus alicerces em diferentes atos normativos, nomeadamente, nas Diretivas Habitats, da Água ou na Proposta de Diretiva para a Proteção do Solo e decorre, em geral, das normas de proteção de direitos humanos. Contudo, tal como foi opção do legislador nacional, “os alicerces dos deveres de reparação do Estado não é o princípio do poluidor-pagador, mas antes os deveres dos Estados em matéria ambiental”. Heloísa Oliveira, «The principle of reparation», *The principle of reparation: Why the polluter-pays principle does not suffice and how to rebuild the law on environmental damage*, n.º 4 (janeiro de 2022): 10, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4259177.

⁴³ Oliveira, «Os princípios do Direito do Ambiente», 120.

⁴⁴ Cf. alínea g) do artigo 3º da LBPA.

⁴⁵ Diretiva (UE) 2018/851 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos.

⁴⁶ Cf. alíneas u), t) w), qq) e j) do n.º 1 do artigo 3º do RGGR.

- i) **Prevenção.** Em consonância com as recomendações recentes do PNUMA, a prevenção dos resíduos deve ser a prioridade dos Estados, produtores e consumidores, traduzindo-se na adoção de medidas antes de uma substância, material ou produto assumir a natureza de resíduo, destinadas a reduzir a quantidade de resíduos produzidos, os impactos adversos resultantes da sua produção ou o teor de substâncias perigosas presentes nos materiais e nos produtos.
- ii) **Preparação para a reutilização,** entendida pelas operações de valorização que consistem no controlo, limpeza ou reparação, mediante as quais os produtos ou os componentes de produtos que se tenham tornado resíduos são preparados para serem reutilizados, sem qualquer outro tipo de pré-processamento. Neste caso, apesar de descartado pelo seu detentor, o produto ainda conserva a sua utilidade e, mediante um conjunto de operações estéticas ou funcionais que o permitam satisfazer os requisitos técnicos legalmente definidos, poderá voltar a ser utilizado para fins específicos. Perderá, nestes casos, o estatuto de resíduo.
- iii) **Reciclagem,** entendida como qualquer operação de valorização, através da qual os materiais constituintes dos resíduos são novamente transformados em produtos, materiais ou substâncias para o seu fim original ou para outros fins, incluindo o reprocessamento de materiais orgânicos, mas excluindo a valorização energética e o reprocessamento em materiais que devam ser utilizados como combustível ou em operações de enchimento. Como veremos adiante, a reciclagem é já uma forma de tratamento de resíduos. Uma forma de valorização.
- iv) **Outros tipos de valorização.** Tal como a reciclagem, outras operações de tratamento permitem a valorização dos resíduos, existindo valorização material sempre que estas operações não consistam na valorização energética nem no reprocessamento em materiais que são utilizados como combustíveis ou outros meios de produção de energia. Falamos aqui, de tratamento de resíduos, no seu composto de substância, para a produção de outras substâncias ou objetos.
- v) **Eliminação,** qualquer operação de tratamento de resíduos que não seja de valorização, nomeadamente as incluídas no anexo i ao RGGR, ainda que se verifique como consequência secundária a recuperação de substâncias ou de energia.

Compete aos produtores ou detentores adotar as medidas com vista a garantir a gestão dos resíduos em conformidade com a hierarquia legalmente estabelecida, exigindo-se esta conformação quer do detentor - enquanto possuidor precário -, quer do produtor cuja atividade

é produtora de resíduos (seja este um produtor inicial ou aquele que efetue operações de pré-processamento, de mistura ou outras que alterem a sua natureza ou composição).⁴⁷

Excetuando-se os resíduos urbanos cuja recolha e tratamento é reserva de serviço público dos sistemas municipais e multimunicipais, regra geral, a responsabilidade pela gestão de resíduos é do produtor inicial, recaindo, contudo, sobre o seu detentor ou detentores anteriores quando não seja possível determiná-lo⁴⁸. Sem prejuízo de poder ser imputada ao produtor que deu origem aos resíduos e partilhada pelos distribuidores desse produto, é ao produtor inicial ou ao seu detentor que compete assegurar o tratamento.

Mais do que responsável pelo tratamento dos resíduos resultantes da sua atividade, é do produtor que se requer uma preocupação acrescida “com a concepção e produção de bens em moldes que tenham plenamente em conta e facilitem a utilização eficiente dos recursos durante todo o seu ciclo de vida, inclusive na sua reparação, reutilização, desmantelamento e reciclagem, sem comprometer a livre circulação de mercadorias no mercado interno”⁴⁹. Isto é, que adote na conceção dos seus produtos, por defeito, uma política de eficiência e minimização de resíduos, de modo a maximizar os recursos alocados aos seus processos produtivos e que possa, dentro da exequibilidade técnica e da viabilidade económica do seu projeto ou estabelecimento, ser também ele um dos motores de transição para uma sociedade europeia da reciclagem.

3. As operações de gestão de resíduos

Vejamos agora, com mais detalhe, quais as operações de gestão de resíduos que compõem a definição de gestão de resíduos e que se inscrevem no Regime Geral da Gestão de Resíduos (RGGR), em vigor:

3.1. A recolha

Para efeitos do RGGR, a recolha consiste na coleta de resíduos para fins de transporte para uma instalação de tratamento de resíduos, nela se incluindo a triagem (ato de separação sem alteração das suas características, com vista ao tratamento) e a armazenagem preliminar

⁴⁷ Cf. alíneas i) e v) do n.º 1 do artigo 3º do RGGR. Note-se que um detentor, não tem necessariamente de ser produtor de resíduos, porquanto pode intervir nas operações de tratamento na qualidade de comerciante ou corretor de resíduos ou nem sequer intervir.

⁴⁸ Cfr. n.º 3 do artigo 9º do RGGR.

⁴⁹ Cf. considerando n.º 27 da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, acerca do princípio da responsabilidade alargada do produtor.

dos resíduos (deposição controlada de resíduos para preparação e posterior transporte para efeitos de tratamento)⁵⁰. A recolha, que se tem por seletiva sempre que efetuada de forma a manter os resíduos separados por tipo e natureza com vista a facilitar o tratamento específico, é, por isso, prévia ao transporte dos resíduos para efeitos de tratamento e é efetuada em rede através dos centros e pontos de recolha, devendo os produtores e operadores efetuar a recolha separada por forma a privilegiar a gestão de acordo com a hierarquia.⁵¹

Em observância do princípio da regulação da gestão de resíduos, é proibido o abandono, a sua eliminação no mar e a sua injeção no solo, a queima a céu aberto (exceto quando se trata de material lenhoso e mediante autorização), bem como a deposição ou gestão não autorizada de resíduos, incluindo a deposição de resíduos em espaços públicos. Pelo que, consoante a sua tipologia e perigosidade, deve o seu detentor desfazer-se dos resíduos através da deposição nos locais determinados para posterior recolha.

Considerando a crescente valorização dos resíduos e o reconhecimento do seu valor económico, a recolha reveste especial importância no processo de gestão de resíduos, por marcar o início do seu processo de gestão. Deve, por um lado, ter por prioridade evitar e reduzir os riscos para a saúde humana e para o ambiente dela decorrentes, através do recurso a processos ou métodos que não sejam suscetíveis de gerar efeitos adversos para o ambiente e para a saúde humana. Por outro, a reutilização ou valorização dos resíduos, depende em grande medida da seletividade da recolha e subsequente transporte em condições de qualidade e segurança.

A recolha seletiva reveste, aliás, particular importância para o modelo de economia circular e depende, em grande medida, de um esforço coletivo entre os operadores de gestão de resíduos e os produtores ou detentores de resíduos⁵². Reconhecendo a sua centralidade na cabal concretização do princípio da hierarquia de resíduos, assim se compreende que, numa primeira linha, se atribua também aos cidadãos - titulares de um direito-dever a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e sensibilizados para esta realidade - a

⁵⁰ Cf. alíneas c), x) e oo) do n.º 1 do artigo 3º do RGGR.

⁵¹ Cf. alínea y) do n.º 1 do artigo 3º do RGGR e n.º 1 do artigo 35º do RGGR. Ambas as unidades recebem e armazenam os resíduos, havendo lugar à triagem somente nos centros de recolha.

⁵² Bem assim, ante o esforço coletivo e os custos associados ao processo de recolha seletiva, se estabeleceu, por determinação legal, a proibição de incineração ou deposição em aterro dos resíduos recolhidos de forma seletiva para preparação para reutilização e reciclagem, salvo devidas exceções. Esta prática é, aliás, cominada como contraordenação ambiental muito grave, nos termos da LQCA. Já o incumprimento pelos produtores e operadores de gestão de resíduos do dever de assegurar a recolha separada, ou das entidades responsáveis pelo sistema municipal ou multimunicipal de gestão de resíduos urbanos de proceder à recolha seletiva das frações e nos prazos previstos, constitui contraordenação ambiental grave.

responsabilidade na deposição separada dos resíduos urbanos produzidos em habitações.⁵³ Uma preocupação que ganha mais relevo, entre nós, quando em causa possam estar resíduos perigosos⁵⁴.

De entre os recolhedores de resíduos, apenas o próprio produtor dos resíduos, as entidades gestoras de sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos e os sistemas municipais ou multimunicipais de gestão de resíduos⁵⁵ podem deter e operar os centros de recolha, encontrando-se vinculados ao cumprimento dos critérios de qualidade técnica e de eficiência estabelecidos pela ANR.⁵⁶ Contudo, excetuando os resíduos urbanos cuja recolha e tratamento constitui reserva de serviço público dos serviços municipais ou multimunicipais de gestão de resíduos, de acordo com o princípio da responsabilidade pela gestão, o tratamento dos resíduos cabe, em primeira linha ao seu produtor ou, como vimos, a quem os detenha, e que dela só se desonera quando transmitida para um dos recolhedores de lixo. O que significa que a responsabilidade pela recolha e transporte dos resíduos, até à entrega para efeitos de tratamento, se conserva na sua esfera mesmo quando tenha recorrido a comerciantes ou corretores de resíduos.

Os produtores ou detentores de resíduos, produtores de produtos, associações, entidade da economia social ou outras entidades que contribuam para a implementação da política de resíduos e transição para uma economia circular, podem, ainda, celebrar com a ANR acordos voluntários para a promoção da recolha e valorização dos resíduos, quando não exista fluxo previsto em legislação específica e em cumprimento dos princípios aplicáveis. Para o efeito, de

⁵³ Cf. artigo 46º do RGGR.

⁵⁴ De acordo com o Relatório apresentado em 2023 pelo Tribunal de Contas Europeu, não declarar os resíduos como perigosos foi o método mais usado para traficar substâncias perigosas na União Europeia em 2021. Para além deste, misturar os resíduos perigosos com resíduos não perigosos, depositar em locais não autorizados ou comercializar com Estados Membros ou externos à OCDE são algumas das formas de dissipação dos resíduos perigosos e fuga às responsabilidades legais previstas nas Diretivas e Regulamentos. Mais adianta, que os fluxos de resíduos perigosos mais afetados pelo transporte ilegal em 2020 foram os equipamentos elétricos e eletrónicos, os veículos em fim de vida e os plásticos que contêm componentes perigosos. Por ser uma atividade lucrativa, o Organismo Europeu de Luta Antifraude estima que 30% de todas as transferências de resíduos dentro e a partir da UE são ilícitas, estimando-se entre 1,5 e 1,8 biliões de euros. «EU actions to address the increasing amount of hazardous waste» (Tribunal de Contas Europeu, 2023), https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rw23_02/rw_hazardous_waste_en.pdf.

⁵⁵ Em consonância com o que havia sido prescrito pela DQR no seu 17º considerando, os sistemas de recolha de resíduos não operados a título profissional não foram sujeitos a registo, dado considerar-se que apresentam um grau de risco mais baixo e que contribuem para a recolha seletiva de resíduos. Nestes se incluem, a recolha de resíduos de medicamentos pelas farmácias, os sistemas de retoma de bens de consumo nas lojas e os sistemas coletivos de recolha nas escolas.

⁵⁶ Cf. n.º 4 e 5 do artigo 35º do RGGR.

entre outros elementos, na manifestação de interesse deve ser definido o circuito de gestão dos resíduos a adotar e a metodologia de monitorização do sistema de gestão a adotar.

É ao produtor ou detentor dos resíduos que incumbe garantir que estes são recolhidos separadamente, por forma a facilitar e promover a sua gestão e, mesmo que não abrangidos pela reserva de serviço público, a recolha seletiva dos resíduos é obrigatória, pelo menos, nas seguintes frações: papel, metais, plásticos e vidro; biorresíduos; têxteis; óleos alimentares usados; resíduos perigosos; resíduos de mobiliário e outros resíduos volumosos; resíduos de construção e demolição resultantes de pequenas reparações e obras de bricolage em habitações.⁵⁷

3.2. O transporte

Tal como a recolha, o transporte é uma operação de gestão de resíduos que não está sujeita a um especial procedimento autorizativo. Também por isso não encontramos no artigo 38º do RGGR quaisquer critérios subjetivos especiais para o exercício desta atividade em território nacional, permitindo-se que este seja realizado por pessoa singular ou coletiva, a título profissional ou não (pelo produtor ou detentor dos resíduos ou, ainda, por entidades que procedam à gestão de resíduos), desde que observados os requisitos estabelecidos na legislação específica.

Diferentemente do previsto para as operações de transferência de resíduos, para o transporte, encontra-se o transportador somente obrigado a observar os requisitos estabelecidos para o transporte de cada tipologia de resíduos e a fazer-se acompanhar da correspondente guia eletrónica de acompanhamento de resíduos corretamente preenchida (e-GAR).

Assim, o produtor ou detentor (solidariamente responsáveis pelos danos causados pelo transporte de resíduos) devem emitir a e-GAR em momento prévio ao transporte de resíduos ou permitir que o transportador ou o destinatário dos resíduos proceda à sua emissão. Devem, ainda, em momento prévio ao transporte de resíduos, assegurar-se de que o destinatário dispõe de licença ou autorização para os receber ou se encontra, nos termos da legislação aplicável, obrigado à retoma dos resíduos⁵⁸.

⁵⁷ Cf. artigo 36º do RGGR.

⁵⁸ Cf. n.ºs 1 dos artigos 2º e 9º da Portaria. A emissão deve ser efetuada nos termos da Portaria n.º 145/2017, de 26 de abril.

3.3. A triagem

Enquanto operação de gestão, a triagem é autónoma da recolha de resíduos. Apesar de a recolha, como vimos, poder incluir a triagem preliminar dos resíduos, para fins de transporte para uma instalação de tratamento de resíduos, tal não se consubstancia uma operação de triagem, dado consistir esta na separação de resíduos mediante processos manuais ou mecânicos, sem alteração das suas características, com vista ao seu tratamento.

Prévia ao transporte, a triagem preliminar é efetuada num centro de recolha de resíduos, constituindo uma obrigação de todos os produtores ou detentores de resíduos, sempre que tal não coloque em causa a saúde humana ou o ambiente. Visa permitir a recolha seletiva para efeitos de valorização.⁵⁹ Diferentemente, a triagem não faz parte do processo de recolha e não tem em vista o seu envio para tratamento, mas antes o próprio tratamento. É, por isso, prévia às operações de tratamento e necessária quando o produtor ou detentor não procede à separação dos resíduos aquando do depósito ou quando não existe uma recolha seletiva de resíduos. Trata-se de um processo indispensável às operações de valorização de resíduos.

No caso dos resíduos de construção e demolição, a triagem é, aliás, condição do seu encaminhamento para tratamento. Logo que os materiais não sejam passíveis de reutilização, são obrigatoriamente objeto de triagem na obra com vista ao seu encaminhamento, por fluxos e fileiras de materiais para reciclagem ou outras formas de valorização.⁶⁰ Quando tal não for possível, o produtor destes resíduos é responsável pelo seu encaminhamento para um operador de tratamento de resíduos licenciado⁶¹, que só pode proceder à sua deposição em aterro (eliminação) após triagem. O não cumprimento destas obrigações é, por si só, uma contraordenação ambiental muito grave, tal como a realização de operações de triagem em instalações que não observem os requisitos técnicos a que estão obrigadas.⁶²

3.4. O tratamento

O Tratamento de resíduos contempla qualquer operação de valorização ou de eliminação de resíduos, incluindo a preparação prévia à valorização ou eliminação. As operações de tratamento são o “fim da linha” da gestão de resíduos e o momento em que, após ter sido

⁵⁹ Cf. alínea e) do n.º 1 do artigo 3º e alínea c) do n.º 1 do artigo 29º do RGGR.

⁶⁰ Cf. n.º 1 do artigo 51º do RGGR.

⁶¹ Cf. n.º 2 do artigo 51º e alínea c) do n.º 1 do artigo 54º.

⁶² Cf. alínea ccc) e eee) do n.º 1 do artigo 117º do RGGR.

recolhido, transportado e triado, o resíduo pode deixar de ser ou, quando não for suscetível de valorização, seguir para eliminação. Ou seja, para tratamento estão todos os produtos e seus componentes que não foi possível reutilizar e que deram entrada nos sistemas de gestão de resíduos. São resíduos que, através de operações de valorização, poderão agora dar origem a novos produtos, objetos ou substâncias. Quando tal não seja possível ou comporte danos significativos para a saúde humana ou para o ambiente, serão estes submetidos a operações de eliminação, deles se podendo obter outras substâncias ou energia.

Considerando a multiplicidade de componentes e substâncias orgânicas e inorgânicas, os processos químicos e físicos necessários à sua valorização ou eliminação, os derivados desses processos e o grau de risco que podem comportar para a saúde humana e para o ambiente, bem se compreende a sujeição da atividade de tratamento de resíduos a licenciamento. Esta é, aliás, de entre as operações de gestão de resíduos, a única cujo exercício está condicionado não só à verificação das condições técnicas e organizativas do operador para observar as normas e diretrizes definidas pelas entidades coordenadoras, mas também a constante e recorrente fiscalização, de modo a antecipar e prevenir eventuais incidentes e a permitir a rápida intervenção e mitigação dos riscos e danos que deles possam surgir.

Donde, em observância do princípio da autossuficiência e da proximidade, as operações de tratamento (valorização e eliminação) devem decorrer em instalações adequadas. As quais se inserem em estabelecimentos⁶³ e devem dispor de tecnologias e métodos apropriados para assegurar um nível elevado de proteção do ambiente e da saúde pública. Atenta a componente iminente técnica e especializada do tratamento de resíduos e do potencial danoso para a saúde humana e para o ambiente inerente aos processos e procedimentos que a atividade comporta, compete ao Estado o acompanhamento e avaliação do exercício da atividade e a fiscalização do cumprimento das condições previstas na licença⁶⁴. Para tal, como veremos, a Administração (entidade licenciadora) dispõe da faculdade de indeferir, suspender e/ou revogar o ato permissivo concedido ao operador para exercício da sua atividade, sempre que se verificarem

⁶³ Os estabelecimentos correspondem à totalidade da área coberta e não coberta sob responsabilidade do operador que inclui as respetivas instalações e encontra-se definido na alínea i) do artigo 3º do RLUA, por remissão da alínea a) do n.º 2 do artigo 3º do RGGR. Já por instalações entende-se uma unidade técnica onde são desenvolvidas uma ou mais atividades (de tratamento de resíduos, no caso), bem como quaisquer outras atividades diretamente associadas que tenham uma relação técnica com as atividades exercidas no local e que possam ter efeitos sobre as emissões e a poluição (na alínea j) do artigo 3º).

⁶⁴ Competência atribuída à ARR ou ANR, nos termos do n.º 4 do artigo 60º do RGGR.

alterações das circunstâncias que confluíram para a sua emissão, ou se verifique a violação dos princípios e normas ou das condições impostas para o respetivo exercício.

Por essa razão, é nas operações de tratamento de resíduos que concentraremos a nossa análise, dado que é ao Estado - através da Agência Portuguesa para o Ambiente (APA) enquanto ANR (autoridade nacional de resíduos), ou das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCCR) enquanto ARR (autoridade regional de resíduos) -, que compete a titularidade do procedimento de licenciamento e a definição dos termos e condições a verificar pelo operador no exercício da atividade licenciada, antes, durante e após encerramento⁶⁵.

Nas demais operações de gestão de resíduos, a sua intervenção é, a mais das vezes, pontual - através da observação do cumprimento dos requisitos para recolha e transporte pelos operadores em ações de fiscalização. Pese embora a recolha, o transporte e a triagem de resíduos possam dar origem a danos ambientais (como é o caso de transporte por via marítima), o nexo causal entre estes danos e uma conduta da Administração é, a mais das vezes, inexistente, dado que as operações são levadas a cabo pelos operadores e não requerem a prática de atos permissivos. O mesmo não se aplica se o operador for uma entidade pública.

Nestes termos, uma vez conhecidos os conceitos-chave e as operações de gestão de resíduos, porque concentram a maior intervenção da Administração e detêm maior potencial gerador de danos ambientais, será sobre a atividade de tratamento realizada em estabelecimentos e instalações que incidirá a nossa reflexão. Mais concretamente, sobre os danos que delas podem advir e da sua eventual imputação à Administração. Isto porque, ainda que a atividade seja por si exercida e as operações decorram sob as suas ordens, nem sempre o operador age por sua vontade ou determinação. Casos há em que o operador executa ordens da Administração determinadas na sequência de atos de fiscalização ou de reportes de ameaças ou danos ambientais que podem resultar em novos danos ambientais ou no agravamento dos já produzidos. Outros há, em que o dano ocorre no âmbito e em cumprimento das condições da licença de exploração objeto de ponderação administrativa, mas que, regra geral, devem ser reparados.

Por essa razão, é no âmbito destas relações jurídico-administrativas que reside a maior tensão entre a Administração e os operadores e que se identificam e surgem factos potencialmente geradores de responsabilidade. Contudo, para compreender a natureza da

⁶⁵ Cf. artigo 60º do RGGR.

atuação de cada um dos intervenientes, há que ter em consideração que a gestão de resíduos é um mercado de natureza concorrencial, podendo as operações de tratamento ser realizadas tanto por operadores privados, como por operadores públicos⁶⁶.

Com efeito, ao longo do território nacional encontramos diferentes operadores de natureza pública que exercem a atividade de gestão de resíduos, quer através da prestação de serviços “em baixa” (sistemas municipais que se encarregam da recolha, triagem e transporte), quer da prestação de serviços “em alta” (sistemas multimunicipais ou intermunicipais que se ocupam das operações de tratamento de resíduos). Assim, quer sob as vestes de operador de gestão de resíduos, quer de entidade com poderes fiscalizadores e sancionatórios, a

⁶⁶ Sobre a abertura do setor a entidades do setor privado, em particular, dos sistemas municipais e multimunicipais de gestão de resíduos, importa uma breve resenha histórica.

Pouco mais de um ano após a entrada em vigor da lei fundamental, a Assembleia da República, através da Lei n.º 46/77, de 8 de julho, vedou determinados sectores às empresas privadas e outras entidades da mesma natureza, não sendo o tratamento de resíduos um setor autónomo. Só em outubro de 1993, reconhecendo-se que a necessidade de promover uma verdadeira indústria da água e do tratamento de resíduos sólidos pressupõe a definição de uma estratégia rigorosa que acautele os interesses nacionais, se possibilitou àquelas empresas as atividades económicas de recolha e tratamento de resíduos sólidos nos sistemas municipais, vedando, ainda assim, o seu acesso à gestão e exploração dos sistemas multimunicipais – exceto se exercidas, em regime de concessão, a outorgar pelo Estado, por empresas que resultassem da associação de entidades do sector público, designadamente autarquias locais, desde que em posição obrigatoriamente maioritária no capital social da nova sociedade, com outras entidades privadas.

Porque não bastava permitir o acesso de capitais privados, por Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro, veio o legislador aprovar o regime legal da gestão e exploração de sistemas que tinham por objeto a recolha e tratamento de resíduos, vincando a diferença entre os sistemas multimunicipais e os sistemas municipais. A gestão e exploração dos sistemas multimunicipais, por serem de importância estratégica e por englobarem a área de vários municípios, era reservada ao Estado ou, em alternativa, atribuída, em regime de concessão, a entidades públicas de natureza empresarial ou, ainda, a empresas que resultassem da associação de entidades públicas com entidades privadas, desde que as primeiras ocupassem posição obrigatoriamente maioritária do capital social. Porque de menor importância estratégica, a gestão e exploração dos sistemas municipais podia, então, ser efetuada pelos próprios municípios ou atribuída por concessão pelo prazo máximo de 50 anos, a entidades públicas ou privadas de natureza empresarial.

No que à gestão de resíduos diz respeito, o quadro legal de carácter geral da concessão de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos sólidos urbanos só veio a ser aprovado no ano seguinte, dada a importância daquele serviço público para o saneamento público e para o bem-estar das populações e a necessidade de estabelecer os princípios regentes da sua prestação pelas concessionárias. As quais, se obrigavam a processar todos os resíduos sólidos urbanos gerados nas áreas dos municípios utilizadores e a estabelecer com cada um dos municípios os acordos necessários à promoção da sua recolha seletiva e do seu adequado processamento.

Com a revogação da lei de delimitação de setores pela Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho e subsequente alteração pela Lei n.º 35/2013, de 11 de junho, foi revisto o Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro. Preconizavam-se, agora, caminhos distintos para o setor das águas e dos resíduos. Enquanto o subsector do abastecimento de água e saneamento, apesar de reorganizado, não sofreria qualquer alteração na natureza pública das entidades gestoras, o subsector dos resíduos seguia rumo à autonomização do Grupo Águas de Portugal e a uma progressiva abertura ao setor privado, com o desaparecimento da regra da maioria pública nas entidades gestoras. E, assim, as concessões passavam a ser passíveis de atribuição a empresas cujo capital social fosse maioritariamente subscrito por entidades do setor público, nomeadamente autarquias locais ou a empresas cujo capital social fosse maioritária ou integralmente subscrito por entidades do setor privado, o que requereu regular a prestação do serviço público por concessionárias com capitais exclusiva ou maioritariamente privados.

Administração encontra-se sujeita ao cumprimento de normas e deveres previstos no RGGR, de cuja inobservância pode resultar na produção de danos ambientais.

4. A função administrativa e a missão pública de prevenção de danos coletivos

À Administração Pública, enquanto *máquina administrativa* ou *aparelho administrativo* do Estado, compete a função administrativa em observância dos princípios gerais de direito e com vista à realização das missões que, por lei, lhe são atribuídas. Princípios estes que, têm a função de “condicionar e orientar juridicamente as condutas da Administração que se materializam na realização de escolhas dos efeitos jurídicos a produzir”.⁶⁷

Assim, no âmbito da atividade administrativa e porque constitucionalmente consagrados no n.º 1 do artigo 266º, deve a Administração nortear-se pelos princípios da prossecução do interesse público no respeito pelos direitos dos cidadãos, da boa administração e da legalidade⁶⁸. Ou seja, deve exercê-la no estrito cumprimento das normas jurídicas aplicáveis, exclusivamente ao serviço do interesse público⁶⁹, tomando em consideração nas suas decisões os direitos e interesses dos particulares⁷⁰ e guiando-as por critérios de eficiência, economicidade e celeridade⁷¹.

Tal como refere Pedro Costa Gonçalves, há que recordar que o princípio da legalidade ou princípio da legalidade administrativa detém um sentido negativo e um sentido positivo⁷².

⁶⁷ Pedro Costa Gonçalves, *Manual de direito administrativo* (Almedina, 2019), 374.

⁶⁸ Princípios estes que também foram inscritos no CPA. O princípio da boa administração foi, aliás, uma inovação na ordem jurídica interna, inserida pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, integrando-se nele os princípios constitucionais da eficiência, da aproximação dos serviços das populações e da desburocratização.

⁶⁹ O princípio da legalidade tem fundamentos garantísticos e democráticos, na medida em que permite assegurar alguma previsibilidade aos cidadãos decorrente do exercício da função administrativa e, bem assim, garantir que não há violação da legitimidade democrática. Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado Matos, *Direito Administrativo Geral Tomo I Introdução e princípios fundamentais*, 3ª edição (Dom Quixote, 2008), 160. (Sousa e Matos, *Direito Administrativo Geral Tomo I Introdução e princípios fundamentais* 2008, 160) . Autónomo daquele, “o princípio da prossecução do interesse público constitui um mandato de otimização do interesse público inscrito na norma de conduta administrativa (interesse público *prima facie*), que apenas se converte em interesse público definitivo quando, na medida da abertura da norma, a Administração pondere todos os interesses públicos e privados relevantes para o exercício da competência.” Francisco Paes Marques, «O princípio da prossecução do interesse público: abordagem analítica e metodológica», *Revista de Direito Administrativo* 14 (2022): 19–28.

⁷⁰ Note-se que, a terminologia adotada pelo legislador constitucional não contempla a totalidade dos particulares titulares de direitos, isto porque, como bem alertava Diogo Freitas do Amaral, “não estão em causa apenas os direitos dos cidadãos portugueses, mas de todos os indivíduos (sejam eles cidadãos portugueses, estrangeiros, ou apátridas) (...)” e, para além destes, também “estão em causa os direitos e interesses legalmente protegidos das pessoas coletivas, e não apenas dos indivíduos”. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II (Almedina, 2018), 55.

⁷¹ Cf. artigo 5º do CPA.

⁷² Definido de forma positiva por Diogo Freitas do Amaral, dita o princípio da legalidade que “os órgãos e agentes da Administração pública só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos”. Definição que contrapõe à fórmula negativa anteriormente apontada pelo autor Marcello Caetano: “nenhum órgão ou agente

No primeiro, “a legalidade administrativa consubstancia-se no cânone do primado, primazia ou preferência da lei e estabelece que a Administração não pode praticar atos que contrariem a lei ” e, no segundo, “representa a exigência de a ação administrativa se fundar na lei, tendo nesta o seu indeclinável pressuposto” (precedência da lei ou reserva de lei)⁷³. Ou seja, em termos gerais, a lei é fundamento e limite da atividade administrativa, não sendo legítimo o exercício de função administrativa que dela careça. Subordinada ao Direito, a Administração exerce, assim as suas funções de acordo com o bloco de legalidade (Constituição, Direito Internacional, Direito Comunitário, Lei ordinária, Regulamentos Internos e Costume Interno) e demais princípios jurídicos regentes do ordenamento jurídico⁷⁴. Razão pela qual se entende que a Administração se encontra vinculada ao princípio da juridicidade.

De entre as missões que lhe estão atribuídas, em matéria ambiental destaca-se, sobretudo, a missão de garantir a vida social ordenada e a proteção dos cidadãos, na sua dimensão de controlo de perigos e prevenção de danos coletivos.

Conforme refere o autor,

Na sociedade técnica e industrial do nosso tempo – sociedade do risco -, há inúmeras atividades suscetíveis de provocarem danos em bens jurídicos como a vida humana, a saúde, o património cultural, o ambiente (...): trata-se de atividades perigosas ou com elementos de perigo, pois são ou podem ser fonte de ocorrências nefastas como poluição, acidentes industriais, incêndios, explosões, contaminação de águas e de solos agrícolas, deterioração de alimentos, acidentes de trabalho. Apesar da sua perigosidade intrínseca, trata-se, em muitos casos, de atividades social ou economicamente úteis e até imprescindíveis (...).⁷⁵

As operações de tratamento de gestão de resíduos convocam, pela sua complexidade técnica e potencial perigosidade, uma atenção redobrada a potenciais riscos ou ameaças de

da Administração pública tem a faculdade de praticar atos que possam contender com interesses alheios senão em virtude de uma norma geral”. Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, II:39.

⁷³ Sobre as dimensões do princípio da legalidade e da sua previsão constitucional: José Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª edição, vol. I (Coimbra Editora, 2007), 213–18.; Gonçalves, *Manual de direito administrativo*, 377–87. e Sousa e Matos, *Direito Administrativo Geral Tomo I Introdução e princípios fundamentais*, 159–78.

⁷⁴ Gonçalves, *Manual de direito administrativo*, 38.

⁷⁵ Gonçalves, 1043–45.

danos ambientais. Os quais devem ser acautelados num esforço conjunto entre a Administração e o operador que, por sua vez, também pode ser uma entidade pública.

Ora, nestes termos, a Administração deve, por um lado, norteadada pelo princípio da legalidade e da prossecução do interesse público, cumprir os deveres a que se encontram adstritos os operadores de gestão de resíduos e, bem assim, quando aja no âmbito de prerrogativas de direito público, observar estes e os demais princípios gerais de direito administrativo, cumprindo e fazendo cumprir as normas aplicáveis e abstendo-se de praticar quaisquer atos (jurídicos ou reais) ilícitos ou violadores dos direitos dos particulares⁷⁶. Destarte, relevam para esta reflexão, os casos em que:

- i) A Administração exerça a atividade de gestão de resíduos na qualidade de operador, i.e., como entidade pública gestora de sistema municipal ou multimunicipal.

O RGGR assenta nos princípios da responsabilidade pela gestão e da responsabilidade alargada do produtor, colocando o ónus sobre o produtor ou detentor de resíduos e procurando, em primeira linha, responsabilizá-lo pela sua gestão e respetivos custos associados ao ciclo de vida dos produtos. Pelo que, neste contexto, abordar uma eventual responsabilização da Administração por danos decorrentes da atividade de gestão de resíduos pode, numa primeira aceção, não suscitar grande interesse ou afigurar-se de escassa relevância.

Todavia, a questão não é tão linear. De facto, a responsabilidade pela gestão dos resíduos, incluindo os respetivos custos, cabe ao produtor inicial dos resíduos. Este é o princípio angular do RGGR. Contudo, quando pretenda desonerar-se desta responsabilidade, é-lhe conferida a faculdade de proceder à sua entrega a um operador de tratamento ou, dependendo do tipo de resíduos, a um sistema municipal ou multimunicipal de recolha e/ou tratamento de resíduos. Isto é, é-lhe conferida a possibilidade de transferir a sua responsabilidade para um operador de gestão de resíduos, que pode ser uma entidade pública. Uma vez entregues, é ao operador que compete assegurar a gestão em observância dos princípios decorrentes do RGGR, respondendo, em regra, pelos danos ambientais que decorram do exercício dessa atividade.

⁷⁶ Bem assim determina o princípio do respeito pelas posições jurídicas subjetivas dos particulares. Sem prejuízo de serem aceitáveis, porque necessárias ao exercício da função administrativa, algumas agressões a posições e/ou direitos fundamentais, proibidas são as suas violações, isto é, “a sua afetação com desrespeito pelos parâmetros de juridicidade da actuação administrativa. (...) não são admissíveis as afetações que não sejam legalmente habilitadas (...) ou aquelas que contrariem o bloco de legalidade, incluindo-se neste, como é sabido, as vinculações legais e os limites imanentes da margem de decisão.” Sousa e Matos, *Direito Administrativo Geral Tomo I Introdução e princípios fundamentais*, 211.

Há que clarificar, neste ponto, que não é objeto da presente dissertação saber quem é o responsável pela gestão dos resíduos, mas antes quem é responsável por dano ambiental decorrente de operação de gestão de resíduos (e, posteriormente, se essa responsabilidade pode ser imputada à Administração). Pelo que, sem negar a centralidade dos produtores de resíduos na atividade de gestão, nem a sua precedência em matéria de responsabilidade pela gestão, sublinha-se, releva somente para a reflexão os atos ou omissões da Administração, quando esta exerça a atividade de gestão de resíduos na qualidade de operador, i.e., como entidade pública gestora de sistema municipal ou multimunicipal.

- ii) A Administração se encontre no exercício de prerrogativas de poder público, nomeadamente, no âmbito de poderes de fiscalização e controlo das instalações e estabelecimentos onde decorrem as operações de gestão de resíduos, de modo a garantir o cumprimento das normas definidas, dos termos da licença concedida e a prevenir ou mitigar incidentes os danos ambientais deles decorrentes.

Em observância dos princípios da prevenção e da precaução, à Administração Pública compete não só ponderar e determinar os termos e condições do exercício de determinadas atividades, mas também controlar e fiscalizar o seu exercício por forma a salvaguardar e proteger o ambiente e a saúde humana⁷⁷. No que às operações de tratamento de resíduos (valorização e eliminação) diz respeito, o seu exercício está condicionado à obtenção de um ato de conteúdo positivo⁷⁸, resultante de procedimento de licenciamento que pode seguir a forma

⁷⁷ Cf. artigo 19º da LBPA e 21º da LBPA. Desenvolve, por um lado, uma “função de direção da vida social da ação dos particulares”, de que são exemplo a restrição do exercício da atividade de gestão de resíduos a operadores que demonstrem capacidade técnica para as executar em conformidade com os padrões de qualidade exigidos, a imposição de regras e condições para a realização de determinadas operações de gestão ou a proibição de determinadas condutas por operadores licenciados. Por outro, uma “função de legitimação da atuação da Administração, com os objetivos precípuos do controlo de perigos e de prevenção de danos”, porquanto permite à Administração realizar ações de monitorização e fiscalização e determinar, em consequência, medidas cautelares tendentes a prevenir a produção de danos ou a determinar a adoção de medidas para acautelar o risco iminente da sua produção. Gonçalves, *Manual de direito administrativo*, 1047.

⁷⁸ De entre as tipologias dos atos permissivos, há que distinguir a autorização administrativa da licença administrativa. As licenças, entendidas pelo autor José Vieira de Andrade como autorizações constitutivas, constituem “direitos subjectivos em favor dos particulares em áreas de actuação sujeitas a proibição relativa (preventiva) pela lei, uma vez acautelada no caso concreto a não lesão do interesse que justificou a proibição legal – trata-se de actividades privadas que também podem ser de interesse público e que a Administração deva promover ou fomentar (...)”.

Estas são distintas das autorizações em sentido estrito (autorizações permissivas), as “que permitem o exercício pelos particulares da actividade correspondente a um direito subjectivo pré-existente, apenas condicionado pela lei a uma intervenção administrativa, em regra vinculada – estas autorizações visam remover os limites impostos pela lei ao exercício do direito pelo particular (...)”. José Carlos Vieira de Andrade, *Lições de Direito Administrativo*, 5ª edição (Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017), 178. Ou seja, enquanto que a primeira visa permitir o exercício de uma atividade privada que é relativamente proibida, a segunda, visa permitir

geral ou simplificada. Procedimento este que é dirigido pela Administração e que visa garantir que os operadores cumprem os requisitos de segurança legalmente previstos e dispõem de estruturas adequadas para mitigar os danos ou riscos iminentes decorrentes do seu exercício.

Neste sentido, do RGGR um conjunto de deveres da Administração e contemplou algumas circunstâncias passíveis de convocar a sua intervenção. Donde, quer pelo incumprimento dos seus deveres, quer da sua ação ou omissão em face de tais circunstâncias, podem resultar danos ambientais. Considerando que a atividade de tratamento é a única que se encontra sujeita a licenciamento e a que maior apelo à fiscalização demanda, o RGGR traça, sobretudo, um quadro de deveres da Administração a cumprir no âmbito do licenciamento, monitorização e controlo dos estabelecimentos que procedem a atividades de tratamento⁷⁹. É deste quadro que nos ocuparemos doravante, por forma a aferir quais os deveres jurídicos da Administração, no âmbito do licenciamento e controlo das operações de tratamento de resíduos, cuja inobservância, por ação ou omissão, é suscetível de gerar danos ambientais.

Mas de que *danos ambientais* falamos?

5. O dano ambiental decorrente das operações de gestão de resíduos

A tutela ambiental tem vindo a consolidar-se como uma preocupação comum da humanidade que se manifesta pela constatação de fenómenos ambientais adversos raros, o gradual aumento da consciência da urgência do combate às alterações climáticas ou mesmo até a simples constatação da finitude dos recursos naturais necessários para concretização das suas ambições. Com efeitos diretos e indiretos na qualidade de vida e bem-estar das populações, a necessidade de proteção do ambiente é hoje uma questão que se presta a poucas hesitações afirmando-se “como um desígnio internacional, fortemente dependente da cooperação entre os Estados e reflexo de novos valores de solidariedade, inter e intrageracional”.⁸⁰

o exercício de um direito já existente na esfera jurídica do particular, ainda que o seu exercício esteja condicionado à obtenção de um ato permissivo.

Neste mesmo sentido, Diogo Freitas do Amaral distinguia o “ato pelo qual um órgão da Administração atribui a alguém o direito de exercer uma atividade privada que é por lei relativamente proibida, do ato pelo qual um órgão da Administração permite a alguém o exercício de um direito ou de uma competência preexistente”. Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, II:239–40.

⁷⁹ Note-se que, estes estabelecimentos podem realizar outras operações de tratamento para além do tratamento e que não requerem licenciamento, como a triagem.

⁸⁰ Gomes, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 29.

Contudo, constatar a necessidade de proteção do ambiente não basta para o proteger. Para tal, há que reconhecê-lo enquanto bem jurídico, de modo a conferir-lhe proteção jurídica e a proceder-se à tipificação, pela positiva ou pela negativa, do que se considera consubstanciar um dano ao bem jurídico ambiente. Caminho que tem sido trilhado ao longo de décadas no Direito do Ambiente e que se tem feito de múltiplas questões partilhadas pelo Direito dos Resíduos, enquanto sub-ramo do Direito do Ambiente Geral, subordinado ao mesmo quadro principiológico sistematizador de normas.⁸¹

Ao que nos interessa, a nível nacional, desde cedo se consagrou a existência de um direito fundamental dos cidadãos a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado⁸². Entende-se, hoje, que este consiste no direito de defesa contra qualquer agressão à esfera constitucional e internacionalmente protegida de cada cidadão, bem como o poder de exigir de entidades públicas e privadas o cumprimento dos deveres e das obrigações, em matéria ambiental, a que se encontram vinculadas nos termos da lei e do direito. Direito ao qual está indissociavelmente ligado o dever de proteger o ambiente, de o preservar e de o respeitar, de forma a assegurar o desenvolvimento sustentável a longo prazo, nomeadamente para as gerações futuras⁸³. Um direito de fruição coletiva de um bem jurídico com dignidade constitucional, ao qual correspondem deveres de proteção infra constitucionalmente previstos - deveres de proteção, de preservação e de respeito – de conteúdo essencialmente negativo⁸⁴.

Para tal, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos, prevenir e controlar a poluição, os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão, bem como promover o aproveitamento racional dos recursos naturais (salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica), com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações. Aliás, é tarefa fundamental do Estado defender a natureza e o ambiente e preservar os recursos naturais. Sem prejuízo dos deveres de proteção,

⁸¹ Oliveira, «Os princípios do Direito do Ambiente», 83.

⁸² Cf. n.º 1 do artigo 66º da CRP. A nível internacional, como refere a autora Heloísa Oliveira, “A conclusão, no âmbito do direito internacional, parece assim ser relativamente pacífica: na medida em que sejam necessários para cumprir os direitos humanos relacionados com o bem-estar, no âmbito das utilidades de fruição comum dos componentes ambientais, os Estados têm um dever de promoção, que inclui o dever de garantir a reparação de danos ambientais que coloquem em causa esses direitos. O âmbito é, portanto, muito incompleto: todas as utilidades ecológicas que não coincidam com a afetação dessas utilidades para o ser humano ficam a descoberto, no âmbito do direito internacional.” Heloísa Oliveira, «O conteúdo do dever do Estado de garantia de reparação do dano público ambiental no direito público do ambiente» (Tese de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2020), 464, <https://repositorio.ulisboa.pt/handle/10451/46642>.

⁸³ Cf. n.º 2 do artigo 5º e n.º 1 do artigo 8º da LBPA.

⁸⁴ Consultar: Oliveira, «O conteúdo do dever do Estado de garantia de reparação do dano público ambiental no direito público do ambiente», 92.

preservação e respeito que impedem sobre os cidadãos, é o Estado o agente principal em matéria de proteção e salvaguarda do bem jurídico ambiente, detendo deveres jurídicos de dimensão positiva ou negativa⁸⁵.

Fazendo nossas as palavras da autora Heloísa Oliveira,

(...) a proteção ambiental é tida pela Constituição portuguesa como um interesse público prevalecente, claramente suscetível de fazer ceder direitos fundamentais e outros interesses públicos. Acrescente-se, ademais, que está aqui omissa qualquer referência a elementos externos aos valores ambientais – em suma: é a consagração do valor jurídico-constitucional autónomo da proteção ambiental.”⁸⁶

Deste modo, é ao Estado que compete ponderar o interesse público ambiental, em face dos interesses em presença num caso concreto e a quem está legitimada a restrição de direitos fundamentais como a iniciativa económica privada e propriedade privada em função destes⁸⁷. Com efeito, a violação destes deveres e conseqüente lesão dos componentes deste bem tutelado pelo Direito, traduz-se num dano, entendido enquanto conceito jurídico na sua matriz privatística compatível com a noção natural de dano, como “a supressão ou diminuição da uma situação favorável, reconhecida ou protegida pelo direito”.⁸⁸

Não obstante, pela sua natureza incorpórea, indivisível e inapropriável, o caminho percorrido neste recente ramo de direito⁸⁹ para definição de um conceito jurídico de *ambiente*

⁸⁵ Consultar: Canotilho e Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I:841–53. e Vasco Pereira da Silva, *Verdes são também os Direitos do Homem - Responsabilidade Administrativa em Matéria de Ambiente* (Lisboa: Principia, 2000), 15–27.

⁸⁶ Oliveira, «O conteúdo do dever do Estado de garantia de reparação do dano público ambiental no direito público do ambiente», 85.

⁸⁷ Oliveira, 98–99.

⁸⁸ António Menezes Cordeiro, *Tratado de direito civil*, 2ª edição, vol. VIII (Almedina, 2023), 541.

⁸⁹ A autonomização do direito do ambiente enquanto ramo de direito é recente, se comparada com as tradicionais disciplinas jurídicas, como o direito civil ou direito administrativo. Tal como refere a autora Carla Amado Gomes, “O Direito do Ambiente é um Direito jovem, que irrompe e se impõe pelas piores razões: a tomada de consciência da finitude dos recursos naturais, fruto de séculos de aproveitamento desregulado e precipitada pela Revolução Industrial do século XIX, em geral”. Segundo a autora, que refere os contributos de Alexandre Kiss (1994), o “despertar da era ecológica” da comunidade internacional situou-se em finais de 1960, dado que a sua vocação até à data era utilitarista. Gomes, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 25–29..

Sobre as origens da proteção jurídica do ambiente: Carla Amado Gomes, Rui Tavares Lanceiro, e Heloísa Oliveira, «O objeto e a evolução do Direito do Ambiente», em *Tratado de Direito do Ambiente. Vol I. Parte Geral*, 3ª edição (Lisbon Public Law Editions, 2024), 34–81, <https://lisbonpubliclaw.pt/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-i-parte-geral-3a-edicao/>. Por se tratar de um conceito chave, mas de extensa discussão e fundamentação, para melhor compreensão da definição doravante utilizada, consultar Vasco Pereira da Silva, *Verde Cor de Direito: Lições de Direito do Ambiente* (Lisboa, 2003), 25–35.; Carla Amado Gomes, «Risco e Modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente» (Tese de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2007), 26–100,

e para a sua tutela tem sido sinuoso, sujeitando às mesmas dificuldades, por consequência, a definição de um conceito jurídico de *dano ambiental*. Objeto de ampla discussão em função de conceções mais amplas ou mais restritas do conceito de ambiente, pré-compreensões mais antropocêntricas ou ecocêntricas, de questões múltiplas se tem feito a delimitação do objeto do Direito do Ambiente, do concreto bem jurídico a tutelar e do que consubstancia ou não um dano ambiental.

Porque lateral à questão última objeto da nossa reflexão, não se reveste de grande utilidade adentrarmos-nos amiúde na já extensa discussão dogmática da delimitação dos conceitos de *ambiente* e *dano ambiental*. Todavia, delimitar o que se entenderá doravante por *dano ambiental* é, nesta fase, fundamental. Até porque só assim podemos, numa segunda fase, perceber se a gestão de resíduos é suscetível de gerar danos ambientais e se esses danos são objeto de deveres de reparação. A imputar, em particular, à Administração quando decorrentes da sua ação ou omissão⁹⁰.

Em nosso entender, partindo da noção de bem jurídico como “uma utilidade que uma coisa pode proporcionar ao ser humano”, também consideramos que o bem jurídico ambiental corresponde às “utilidades que se retiram dos componentes naturais”, englobando-se as utilidades ecológicas e as utilidades que resultam da fruição comum dos componentes ambientais pelo ser humano⁹¹. Assim, falamos de dano ambiental quando diante temos uma “lesão, um prejuízo, uma desvantagem ou perda que é causada ao ambiente enquanto bem jurídico”, no qual se inclui a proteção do património natural enquanto bem jurídico individualmente considerado e objeto de proteção com dignidade constitucional⁹².

<https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/Risco&modifica%C3%A7%C3%A3o.pdf>; Albert Ruda González, *El daño ecológico puro: la responsabilidad civil por el deterioro del medio ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental* (Pamplona: Thomson/Aranzadi, 2008).; Carla Amado Gomes, *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática* (AAF DL Editora, 2018), 33–37.; Fernando Condesso e Ricardo Condesso, *Direito do urbanismo e do ambiente* (Coimbra: Almedina, 2020), 409. e Gomes, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 60–61.

⁹⁰ Por ora, adiantamos que nem todas as omissões têm relevância jurídica. Em regra, relevam somente as que correspondem à abstenção em face de um dever jurídico de agir ou do “cumprimento de um dever de omitir”. Sobre as omissões e respetiva classificação. Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado Matos, *Direito Administrativo Geral. Tomo III. Actividade administrativa.*, 2ª edição (Dom Quixote, 2016), 454–57.

⁹¹ Oliveira, «O conteúdo do dever do Estado de garantia de reparação do dano público ambiental no direito público do ambiente», 209. Neste sentido, há que preterir a terminologia “recursos naturais” em função de “elementos ambientais” ou “componentes ambientais”, sempre que em causa estiverem as “(...) partes que, ao abrigo do regime legal, científica e comumente, se entendem como integrando a natureza e não tão somente uma perceção utilitarista”. Sobre a distinção conceptual entre elementos, componentes e recursos naturais, Oliveira, 118.

⁹² Heloísa Oliveira, «Instrumentos reparatórios», em *Tratado de Direito do Ambiente. Vol I. Parte Geral*, 3ª edição (Lisbon Public Law Editions, 2024), 333, <https://lisbonpubliclaw.pt/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-i-parte-geral-3a-edicao/>. Nas palavras do autor Cunhal Sendim, o património natural pode ser entendido como o “conjunto dos recursos bióticos (seres vivos) e abióticos (por exemplo: ar, água, terra) e a sua interacção (ou seja

Conforme refere a autora Carla Amado Gomes,

A protecção que o Direito do Ambiente promove se baseia numa dimensão dos componentes ambientais naturais que se abstrai da sua natureza corpórea (ou patrimonial). Dito de outra forma, relativamente aos componentes ambientais naturais que assumem existência corpórea – fauna; flora – solo e subsolo; água, quando em superfícies delimitadas – há que distinguir a tutela das utilidades materiais que produzem da tutela da sua dimensão imaterial. (...) Enquanto valores de equilíbrio do ecossistema, tais componentes ganham dimensão imaterial, não são individualmente apropriáveis e proporcionam utilidades indivisíveis⁹³.

O dano ambiental é, pelo mais, entendido como *dano ecológico*⁹⁴ quando, não obstante possa traduzir-se simultaneamente numa lesão⁹⁵ de direitos ou interesses individuais legalmente protegidos, consubstancia *per se* uma lesão de um componente ou elemento ambiental, com valor intrínseco, materializada na perturbação do património natural ou numa alteração da realidade física e biológica do meio ambiente⁹⁶. Acompanhamos, assim, a autora Paula de Castro Silveira, quando refere que o conceito de dano ecológico

(...) seria o apropriado ao invés de dano ambiental, se se adotasse uma postura ecocêntrica de protecção da natureza. Nos termos desta postura, a Natureza passa a ter valor intrínseco e a medida moral das ações deixa de ser a utilidade para o Homem e passa a ser unicamente a sua utilidade para a comunidade biótica⁹⁷.

um conjunto de sistemas ecológicos caracterizados pela sua interdependência, capacidade de auto-regulação e de auto-regeneração) o que não sucede com os componentes ambientais humanos, como a paisagem e o património construído, visto serem, essencialmente, realidades culturais”. José Cunhal Sendim, *Responsabilidade civil por danos ecológicos : da reparação do dano através de restauração natural* (Coimbra: Coimbra Editora, 1998), 130.

⁹³ Gomes, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 47.

⁹⁴ Sobre o conceito de dano ecológico e segundo o autor Ruda González, em palavras por nós traduzidas, a diferença entre dano ambiental e dano ecológico reside no facto de o segundo afetar um bem comum da generalidade, que é o interesse da coletividade na utilização e conservação dos suportes naturais de vida, por oposição aos danos puramente individuais. González, *El daño ecológico puro: la responsabilidad civil por el deterioro del medio ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental*, 75. Sobre a distinção entre dano ambiental e dano ecológico, também José Gomes Canotilho, «Actos autorizativos jurídico-públicos e responsabilidade por danos ambientais», *Boletim da Faculdade de Direito*, março de 1995, 13–15. e Alexandra Aragão, «Dano ecológico: critérios práticos de identificação e avaliação», *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, n.º 2 (2013): 274.

⁹⁵ Afastadas ficam quaisquer afetações neutrais ou positivas, incluindo-se aqui “tanto as lesões estritamente ecológicas como as lesões da fruição comum dos componentes ambientais”. Oliveira, «O conteúdo do dever do Estado de garantia de reparação do dano público ambiental no direito público do ambiente», 170.

⁹⁶ González, *El daño ecológico puro: la responsabilidad civil por el deterioro del medio ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental*, 95.

⁹⁷ Paula de Castro Silveira, *Dano à Biodiversidade e Responsabilidade Ambiental* (Petrony Editora, 2019), 98.

Porém, prossegue a autora, este conceito é de difícil manutenção no atual paradigma de conciliação do valor intrínseco da natureza e dos interesses do Homem, dado que se encontra “umbilicalmente ligado às doutrinas estritamente ecocêntricas, para as quais o único valor que interessa salvaguardar é o valor intrínseco do ambiente, sem qualquer relação com os interesses do Homem (inclusive o da vida)”.

De facto, ainda que ínsito nas motivações e considerandos de diferentes atos europeus e nacionais, o legislador não acolheu expressamente o termo *dano ecológico*. Na verdade, apesar de a matéria ambiental ter sido uma das preocupações primariamente inscritas no direito comunitário, só com a DRA⁹⁸ foi abordada a responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais, sem que tenha sido transposto para o ordenamento jurídico nacional este mesmo termo, embora lhe tenha sido apreendido o conteúdo em conformidade com a Diretiva⁹⁹.

Aos Estados-Membros, instados para procederem à definição de noções úteis para a boa interpretação e aplicação do regime previsto na diretiva, em especial à definição de danos ambientais, foi apresentado um concreto conceito de dano¹⁰⁰ para efeitos de aplicação da DRA – que viria a ser fielmente transposta pelo legislador nacional para o RJRA – como sendo uma

⁹⁸ Em 1992, o Tratado de Maastricht veio prever um conjunto de objetivos a prosseguir pela política da União Europeia (sucédânea da então instituída Comunidade Económica Europeia), a saber: a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente; a proteção da saúde das pessoas; a utilização prudente e racional dos recursos naturais; a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente – cf. n.º 1 do artigo 130º-R. Sobre o contexto e os seus antecedentes, Carla Amado Gomes, «A (in)efectividade do regime europeu de prevenção e reparação do dano ecológico», em *O regime de prevenção e reparação do dano ecológico: o balanço possível de dez anos de vigência* (ICJP & CIDP, 2018), 10–15, https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_danoecologico_22jul2019_0.pdf.

⁹⁹ Na diretiva comunitária define-se dano ambiental por via da definição de danos a alguns componentes (danos causados às espécies e habitats naturais protegidos, danos causados à água e danos causados ao solo). Não se incluem, por exemplo, os danos causados ao ar, ao subsolo ou aos ecossistemas (meios de interações entre espécies e sistemas de suporte de vida). Note-se que não existe um regime legal aplicável ao dano ao solo nem existe definição dos critérios de qualidade do solo, havendo quando muito um regime aplicável por via da proteção da saúde humana. Sobre as tipologias de danos ecológicos e sobre a operacionalização do conceito para efeito de aplicação, judicial ou administrativa: Aragão, «Dano ecológico: critérios práticos de identificação e avaliação», 275–88.

¹⁰⁰ Ao contrário do conceito de dano ambiental, o conceito de dano encontra-se plenamente consolidado e detém o consenso dos intérpretes juristas enquanto pressuposto imprescindível para a imputação da responsabilidade civil. O conceito de dano, de matriz civilista, é definido por diferentes autores como “a supressão ou diminuição de uma situação favorável, reconhecida ou protegida pelo Direito”, “a supressão de uma vantagem, reportada a um interesse juridicamente tutelado, podendo ser entendido numa perspetiva natural ou jurídica” ou, ainda, como “a ofensa de bens ou interesses alheios protegidos pela ordem jurídica”. Respetivamente, Cordeiro, *Tratado de direito civil*, VIII:541.; Rodrigues, «Direito dos Resíduos», 220. e Mário Júlio de Almeida Costa, *Direito das Obrigações*, 12ª edição (Edições Almedina, 2016), 591.

alteração adversa mensurável, de um recurso natural ou a deterioração mensurável do serviço de um recurso natural, quer ocorram directa ou indirectamente¹⁰¹.

Concordamos aqui com a afirmação da autora Paula de Castro Silveira, no sentido de que o conceito de “dano ambiental” é

(...) o termo que maior confusão gera. Isto porque este conceito pode ser encontrado com referência a diferentes significados. E, inclusivamente, não raras as vezes nos deparamos com a adoção deste conceito para a referência a tipo de danos diferentes daqueles que de facto representa na Diretiva, o que inevitavelmente leva a erro e à pouca coerência do regime de responsabilidade ambiental.¹⁰²

Donde, apesar de ter sido adotado o conceito de dano ambiental, pretendia o legislador fazer referência a danos ambientais *stricto sensu*, por dizerem “unicamente, respeito a agressão ao ambiente per se, enquanto conjunto de recursos bióticos (seres vivos) e abióticos (ar, água, terra, etc.) e à sua interação, independentemente da existência de dano em qualquer esfera privada”.¹⁰³

Esta conceção ecocêntrica de fundo, permite-nos afirmar que o dano ambiental objeto da Diretiva Comunitária, posteriormente transposta para o ordenamento nacional, “afirma o valor intrínseco da Natureza e a necessidade da sua preservação enquanto bem valioso por si só”, correspondendo, na verdade, a uma definição de *dano ecológico* que se pretendeu regular¹⁰⁴. É sobre este tipo de danos que incide a nossa análise, embora adotemos o termo dano ambiental por adequação terminológica aos conceitos legalmente previstos.

¹⁰¹ Cf. n.º 2 do artigo 2º da DRA e alínea d) do artigo 11º do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho e n.º 2 do artigo 2º da Diretiva. Sobre a distinção conceptual entre recurso natural e bem ambiental, Gomes, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 48. Para a autora, que entende serem recursos naturais os bens ambientais com valor económico e componentes ambientais os elementos da natureza especialmente carecidos de proteção, “nem todos os recursos naturais são componentes ambientais [pois podem não estar (ainda) sujeitos a condicionalismos de aproveitamento]”. Nesse sentido, “o Direito do Ambiente tem por objetivo a prevenção, inibição e responsabilização de condutas que afetem grave ou irreversivelmente a qualidade de elementos da natureza especialmente merecedores de protecção em atenção ao seu potencial valor de equilíbrio para o ecossistema”.

¹⁰² Silveira, *Dano à Biodiversidade e Responsabilidade Ambiental*, 94.

¹⁰³ *Idem*

¹⁰⁴ Rui Tavares Lanceiro, «Nos dez anos de vigência do regime jurídico da responsabilidade por danos ao ambiente: uma reflexão», em *O regime de prevenção e reparação do dano ecológico: o balanço possível de dez anos de vigência* (ICJP & CIDP, 2018), 41.

Mais recentemente, veio a Comissão Europeia esclarecer que o termo *dano* não tem um carácter autónomo na definição de “danos ambientais, (no sentido de que as obrigações da diretiva não se aplicam ao nível de generalidade deste termo). Quando se trata de aplicar a diretiva a situações concretas, é necessário invocar as formulações mais precisas contidas na definição de «danos ambientais». Não obstante esta reserva, a definição de

Sem prejuízo, como veremos adiante, aquela diretiva visou aplicar-se a danos causados por pessoas singulares ou coletivas no desempenho de atividades que apresentassem riscos para a saúde humana e/ou para o ambiente, tendo por principal objetivo a prevenção e reparação de danos ambientais produzidos no exercício de atividades ocupacionais (i.e., atividades económicas). Ou seja, excluídos do âmbito de aplicação ficaram os danos ambientais que não decorrem diretamente daquelas atividades, porquanto, são omissas quaisquer presunções de causalidade. Em sentido contrário, aliás, exige-se como pressuposto para a sua aplicação a verificação da “causalidade inequívoca entre o facto e o dano.”¹⁰⁵

À semelhança dos demais regimes sectoriais, o RGGR tampouco apresenta um conceito de dano ambiental, ainda que o refira no seu texto. Tal não significa necessariamente que, à data da feitura daquele diploma, não fosse possível reconhecer a existência de danos ambientais decorrentes da gestão de resíduos, mas antes que o legislador, despojado de uma definição pronta a transcrever e imbuído dos princípios e valores do legislador comunitário, procurou antes estabelecer um quadro de princípios e normas a observar por todos quantos nela intervissem e na prevenção da ocorrência dos danos dela decorrentes, ainda que prevendo uma responsabilização dos produtores e detentores dos resíduos.

Assim, conhecidas que são, na sua generalidade, as operações de gestão de resíduos previstas e reguladas no RGGR, explicitada a razão que pela qual nos debruçaremos sobre as atividades de tratamento e cientes do conceito de dano ambiental, cumpre-nos saber, agora sim,

Quais os deveres da Administração em matéria de licenciamento e controlo das instalações e estabelecimentos de tratamento de resíduos?

«danos» é importante não só porque está integrada na definição de «danos ambientais», mas porque apresenta quatro conceitos básicos, que são clarificados na definição mais pormenorizada.” Conceitos básicos estes que estabelece e desenvolve: i) O âmbito material do que é afetado, ou seja, os recursos naturais e os serviços de recursos naturais; ii) O conceito de efeitos adversos, ou seja, alterações adversas e deteriorações; iii) O âmbito de aplicação destes efeitos adversos, ou seja, os que são mensuráveis; iv) As formas como esses efeitos adversos podem ocorrer, ou seja, direta ou indiretamente. Consultar: ponto 40 da «COM (2021/C 118/01)» (Comissão Europeia, 18 de fevereiro de 2021). Comunicação da Comissão (2021/C118/01).

¹⁰⁵ Amado Gomes, «A (in)efectividade do regime europeu de prevenção e reparação do dano ecológico», 16.

PARTE II - OS DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO NA GESTÃO DE RESÍDUOS

6. O licenciamento das atividades de tratamento de resíduos

Sob a mesma epígrafe do artigo 59º do RGGR, o legislador sujeitou a licenciamento atividades e estabelecimentos e definiu dois procedimentos a dirigir, em regra, pela ARR¹⁰⁶. Independentemente da natureza da instalação em que se proceda às operações de tratamento (fixa ou móvel), a atividade de tratamento de resíduos está, em regra, sujeita a licenciamento¹⁰⁷. Sem prejuízo de a ANR ou ARR poder considerar que a operação em causa comporta consequências negativas para o ambiente ou para a saúde ou que carece de validação por outras entidades com competência na matéria, isentas estão à partida:

- i) As operações de valorização de resíduos e as operações de eliminação de resíduos não perigosos efetuadas pelo seu produtor no local de produção, desde que previstas por regras gerais aprovadas pela ANR¹⁰⁸.
- ii) As atividades de criação artística;
- iii) As atividades artesanais que envolvam resíduos não perigosos;
- iv) As atividades realizadas a título experimental, quando efetuadas por instituições do Sistema Científico e Tecnológico Nacional, por um período máximo de um ano. Estas atividades ficam, contudo, sujeitas a comunicação à ANR.

Já no que concerne aos estabelecimentos, estão, desde logo, sujeitos a licenciamento obrigatório os que estabelecimentos nos quais se pretenda proceder ao tratamento de resíduos nos quais se desenvolvam atividades licenciadas exclusivamente ao abrigo do Regime do

¹⁰⁶ Nos termos do artigo 60º, a ANR, só tem competência para dirigir o procedimento de licenciamento nos seguintes casos: i) Atividades desenvolvidas em instalações destinadas à incineração, valorização energética, tratamento físico-químico ou aterro de resíduos perigosos; ii) Atividades desenvolvidas em instalações destinadas à incineração ou tratamento físico-químico de resíduos não perigosos com capacidade superior a 100 t/dia; iii) Operações de deposição em aterros para resíduos não perigosos, com exceção dos dedicados à deposição de resíduos urbanos e dos inseridos em estabelecimentos industriais abrangidos pelo Sistema de Indústria Responsável; iv) Operações de valorização energética de resíduos não perigosos e v) Nos casos em que o tratamento de resíduos é efetuado em área sob jurisdição de duas ou mais ARR.

¹⁰⁷ Cf. n.º 1 e 3 do artigo 59º.

¹⁰⁸ Estas regras devem definir, para a operação de tratamento de resíduos em causa, pelo menos os tipos e quantidades de resíduos abrangidos e o método de tratamento a utilizar, de modo a assegurar que os resíduos são valorizados e/ou eliminados em conformidade com os princípios regentes do RGGR. Quando se trate de resíduos perigosos, estas regras devem, ainda, estabelecer as atividades abrangidas, requisitos necessários para a valorização, valores limite para o teor de substâncias perigosas nos resíduos e valores limite de emissão. (Cf. n.º 6 do artigo 59º e artigo 66º)

LUA¹⁰⁹ e no âmbito das quais a entidade coordenadora seja a Autoridade Nacional de Resíduos (APA) ou a Autoridade Regional de Resíduos (CCDR), bem como os que desenvolvam atividades licenciadas ao abrigo de diferentes regimes e que integram uma ou mais instalações de tratamento de resíduos¹¹⁰.

Em matéria de procedimento¹¹¹, foram delineados dois procedimentos de licenciamento aplicáveis às atividades de tratamento e aos estabelecimentos ou instalações de tratamento de resíduos: o procedimento de licenciamento geral e o simplificado, preferindo-se a aplicação do primeiro em caso de abrangência simultânea. A escolha do procedimento de licenciamento aplicável às atividades de tratamento, por sua vez, segue as regras aplicáveis à escolha de procedimento para os estabelecimentos e instalações. Razão pela qual, ao longo do diploma, se vai desvanecendo a presença das atividades enquanto objeto de licenciamento, no que aparenta ter sido uma “miscigenação conceptual”.

Para a análise a que nos propomos, a distinção pormenorizada entre os procedimentos de licenciamento não tem especial utilidade. Até porque, como desejável, o procedimento simplificado encontra-se reservado a atividades pontuais, de menor complexidade ou com resíduos de menor perigosidade¹¹² que não justificam a aplicação de um procedimento mais exaustivo e cauteloso – definiu-se, por isso, um critério residual¹¹³ e de consumpção¹¹⁴. O que justifica que façamos uma análise mais pormenorizada não ao procedimento simplificado, mas antes ao procedimento geral, com especial incidência nos deveres das entidades coordenadoras (CCDR e APA) e demais entidades consultadas e possíveis consequências decorrentes do seu

¹⁰⁹ O Regime de Licenciamento Único Ambiental (LUA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2015, de 11 de maio e que vigora com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 119/2019, de 21 de agosto, é um procedimento de integração dos diferentes procedimentos de licenciamento e controlo prévio que permite ao requerente submeter, através de um único balcão eletrónico, toda a informação necessária à avaliação e validação da Administração. Uma vez concluído, o requerente passa a reunir num único título todas as decisões e autorizações de que necessita para o exercício de determinada atividade económica – o Título Único Ambiental (TUA), documento que contém todas as condições para a construção, exploração, monitorização e desativação de um projeto, em matéria ambiental, bem como todas as permissões administrativas contempladas nos vários regimes ambientais a que o projeto é sujeito (cf. alínea y) do artigo 3º do LUA).

¹¹⁰ Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro, que procedeu à reforma e simplificação dos licenciamentos ambientais, deixou de ser aplicável, nestes casos, a substituição da licença pelo parecer vinculativo da entidade coordenadora do procedimento.

¹¹¹ Conforme refere o autor, Telmo Coutinho Rodrigues, o licenciamento “é um mecanismo de controlo prévio *ex ante*, i.e., a atividade sujeita a licenciamento não pode ser iniciada sem que o respetivo ato administrativo seja praticado pela autoridade competente ou, nos casos expressamente previstos na lei, “surja” tacitamente pelo decurso do tempo associado ao incumprimento do dever de decidir”. Rodrigues, «Direito dos Resíduos», 552–57.

¹¹² As atividades elencadas no n.º 3 do artigo 61º do RGGR.

¹¹³ Estão sujeitos a licenciamento geral os estabelecimentos ou instalações de tratamento de resíduos que não se inscrevam numa das alíneas do n.º 3 do artigo 61º, por força da alínea c) do n.º 2 do artigo 61º do RGGR.

¹¹⁴ Dada a sua maior exigência, sempre que seja aplicável simultaneamente o licenciamento geral e o simplificado, pretere-se o segundo em função do primeiro, por força do disposto no n.º 4 do artigo 61º do RGGR.

incumprimento. Porque o procedimento geral se desenvolve em duas fases (uma primeira, que decorre entre a apresentação e a aprovação do projeto de instalação ou de alteração e, uma segunda, tendente à obtenção da licença de exploração¹¹⁵ para exercício da atividade), procuraremos identificar os deveres e possíveis consequências por fases, de modo a que, posteriormente, possamos identificar quais os factos que poderão ser geradores de responsabilidade civil da Administração.

6.1. A aprovação do projeto de instalação

Uma vez apresentado o pedido de licenciamento de um projeto de instalação para uma atividade de tratamento, compete à entidade licenciadora aferir da sua completude e notificar para pronúncia as entidades públicas competentes na matéria, as quais devem emitir parecer no prazo de 30 dias, sob pena de o seu silêncio equivaler à emissão de parecer favorável para efeitos de emissão da licença requerida¹¹⁶. Reunidos aqueles pareceres, a entidade licenciadora profere uma decisão final devidamente fundamentada e integrada no prazo de 50 dias, estabelecendo, quando favorável, as condições a observar pelo operador e averbando-a no TUA. Caso não o faça, pode o requerente notificá-la para se pronunciar, equivalendo o seu silêncio à emissão de decisão favorável ao projeto, i.e., ao deferimento tácito¹¹⁷.

¹¹⁵ À semelhança dos conceitos de instalação e de estabelecimento, a noção de licença de exploração também nos é dada pelo LUA, entendendo-se como a decisão integrada no TUA, que habilita a exploração de instalações e estabelecimentos sujeitos a procedimentos de licenciamento ou autorização para que seja competente uma coordenadora no domínio do ambiente – Cf. alínea t) do artigo 3º.

¹¹⁶ Cf. artigo 69º e 70º do RGGR.

¹¹⁷ Sobre os atos tácitos e as suas modalidades, Sousa e Matos, *Direito Administrativo Geral. Tomo III. Actividade administrativa.*, 458–69.; João Tiago Silveira, «O deferimento tácito : esboço do regime jurídico do acto tácito positivo na sequência de pedido do particular» (Dissertação de Mestrado, 1998).; Luís Almeida, «Brevíssimas reflexões sobre a decisão do procedimento no novo Código do Procedimento Administrativo», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* 59, n.º 1 (janeiro de 2018): 189–222.; Ricardo Reis, «O Deferimento Tácito à Prova: Uma Análise ao Regime» (Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, 2021), 38, <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/35979/1/202786692.pdf>.; Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, «Instrumentos de planeamento», em *Tratado de Direito do Ambiente. Vol I. Parte Geral*, 3ª edição (Lisbon Public Law Editions, 2024), 204–5, <https://lisbonpubliclaw.pt/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-i-parte-geral-3a-edicao/>.; Ana Pereira Sousa e Leandro Gomes Oliveira, «O deferimento tácito: em especial, as alterações ao CPA decorrentes do Simplex Ambiental», *Revista de Direito Administrativo* 18 (2023): 85–89.; Rui Tavares Lanceiro, «Instrumentos preventivos», em *Tratado de Direito do Ambiente. Vol I. Parte Geral*, 3ª edição (Lisbon Public Law Editions, 2024), 280–83, <https://lisbonpubliclaw.pt/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-i-parte-geral-3a-edicao/>.; Marisa Mirador e Catarina Pinto Xavier, «Deferimento tácito no RJAlA: salvo pelo TJUE? - Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 9 de julho de 2023, proferido no Processo n.º 01276/18.2BESNT», *Revista de Direito Administrativo*, 2024, 101. e Ana Fernanda Neves, «A decisão de instituto público sobre a formação de atos de deferimento tácito das autarquias locais e a Diretiva serviços», *Revista de Direito Administrativo*, n.º 19 (2024): 5–15.

Antes de prosseguirmos, façamos aqui uma breve nota acerca desta figura jurídica em matéria ambiental. Controversa do nosso ordenamento jurídico, a figura do deferimento tácito é, por alguns autores, entendida como uma ficção legal, só existindo quando a lei ou regulamento determine que a ausência de notificação da decisão final sobre pretensão dirigida a órgão competente dentro do prazo legal tem o valor de deferimento¹¹⁸. Entendimento que não é unânime, porquanto procura equivaler o ato tacitamente deferido à existência de um ato expresso de deferimento (voluntário), subordinando-o integralmente à disciplina do ato jurídico e, por consequência, votando-o à ilegalidade por preterição de formalidades essenciais, considerando-se existir antes uma presunção legal do deferimento. Neste mesmo sentido, afirmou o Tribunal da Relação de Lisboa,

“É nesta perspetiva que se nos afigura mais correto ligar o ato tácito de deferimento ao puro e simples facto do silêncio com o qual o legislador quis beneficiar o requerente em vez de ficcionar que ele corresponde ao preenchimento dos pressupostos legais valendo como se fora ato expresso de deferimento. Há que retirar do silêncio todas as suas consequências em vez de (continuar) a ficcionar que o ato tácito substitui o ato expresso de deferimento. É preciso acabar de vez com as ficções.”¹¹⁹

No que aos regimes de Direito do Ambiente diz respeito, por forma a desonerar os particulares da morosidade de alguns procedimentos administrativos e a instar a Administração ao cumprimento dos prazos legalmente definidos, muitos são os diplomas que acolhem esta solução. Contudo, este mecanismo não é consensual entre os juristas, quer pelos perigos e riscos ambientais que a ausência de análise e ponderação administrativa sobre os interesses ambientais em presença pode comportar em cada caso, quer por não conferir particular segurança jurídica ao requerente. Trata-se de uma figura jurídica que, pela expedita produção de efeitos positivos que atribui ao silêncio da Administração pode, efetivamente, legitimar a produção de danos ambientais (com um potencial lesivo elevado) à revelia da ponderação que o caso requeria. Em suma, quanto à sua existência, concluímos e sublinhamos o exposto pela autora Carla Amado Gomes,

(...) figuras como o deferimento tácito permitem ultrapassar situações de inércia administrativa, colocando o destinatário do acto a salvo de penalizações por

¹¹⁸ Cf. n.º 1 do artigo 130º do CPA.

¹¹⁹ Cf. Acórdão proferido no âmbito do processo n.º 6113/19.8T8LRS-B.L1-2, em 14/12/2023.

atraso – embora, normalmente e em contrapartida, onerem excessivamente os interesses públicos, colectivos e de terceiros, pela ausência de ponderação que, em regra, acarretam.¹²⁰

E bem assim, reiterar o que já havia defendido em 2007,

A instabilidade da relação autorizativa provocada pelo risco, bem como a natureza do bem jurídico em presença, incrementam a complexidade do procedimento autorizativo e acentuam a necessidade de banir, totalmente, se possível, as decisões silentes.¹²¹

Retomando, são deveres da *Administração*:

- i) Verificar a correta instrução dos pedidos de licenciamento.
- ii) Notificar as entidades a consultar e diligenciar na obtenção dos respetivos pareceres.
- iii) Emitir o parecer solicitado no prazo de 30 dias (entidade consultada), exceto nos casos previstos no n.º 7 do 70º.
- iv) Proferir uma decisão final integrada sobre o pedido de licenciamento no prazo de 50 dias, devidamente fundamentada e precedida de síntese das diferentes pronúncias das entidades consultadas, estabelecendo, quando favorável, as condições a observar pelo operador.

O requerente deve colaborar com a Administração na instrução do pedido com toda a informação e elementos solicitados, não só porque é seu interesse agilizar o procedimento e evitar o indeferimento, mas também porque se trata de um momento de verificação e validação da Administração que lhe permite diminuir o risco decorrente do exercício da sua atividade.

A inobservância dos deveres i), ii) e iii) da Administração (a não notificação ou obtenção de todos pareceres necessários pelas entidades consultadas) pode ter por consequência a ausência de pronúncia numa determinada matéria relevante para a aprovação do projeto. Isto é, poderá levar a Administração a proferir uma decisão sem ponderar total ou parcialmente todos

¹²⁰ Carla Amado Gomes, «A decisão do procedimento em prazo razoável: uma nova responsabilidade administrativa», em *Textos dispersos sobre direito da responsabilidade extracontratual das entidades públicas - em especial, por facto da função administrativa* (AAFDL Editora, 2024), 322.

¹²¹ Amado Gomes, «Risco e Modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente», 13. Sobre a tendencial inadequação da figura da autorização silente em face da necessidade de protecção do ambiente, ainda, Amado Gomes, 409–13.

os riscos ou eventuais ameaças ambientais. O mesmo resultado é suscetível de se verificar com a omissão do dever de pronúncia das entidades consultadas, porquanto a não emissão do parecer equivale à emissão de parecer favorável para efeitos de emissão da licença requerida¹²².

Já a inobservância do dever de decidir, referido no ponto iv), constitui o particular no direito de recorrer aos meios de garantia jurisdicional ao seu dispor para reagir à omissão administrativa, podendo notificá-la para, no prazo de oito dias se pronunciar, equivalendo a falta de pronúncia à emissão de decisão favorável ao projeto.

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 71º, é dever da entidade licenciadora comunicar ao operador, no prazo estipulado, a decisão relativa à aprovação do projeto de instalação ou de alteração do estabelecimento ou instalação de tratamento de resíduos. A adversativa indica a existência de duas decisões distintas: a decisão de *aprovação de projeto* de instalação e a decisão de *aprovação de alteração* do estabelecimento de tratamento de resíduos.

Nos casos em que se produza o deferimento tácito sobre *pedido de aprovação de projeto* de instalação, nesta primeira fase, a ausência de pronúncia da Administração equivale à emissão de decisão favorável ao projeto. Contudo, o operador não fica habilitado a iniciar a exploração do estabelecimento ou instalação de tratamento de resíduos, dado que, logo que pretenda iniciar a exploração do estabelecimento ou instalação, deve requerer a emissão da respetiva licença de exploração junto da entidade licenciadora¹²³. Por isso, ao que nos interessa, não estando autorizado a iniciar a exploração, ter-se-á por ilícito e imputável ao operador qualquer dano ambiental decorrente do exercício da atividade de tratamento.

Todavia, tal não significa, necessariamente, que não possam surgir danos ambientais decorrentes deste ato tácito, ainda que indiretamente relacionados. Apesar de não estar licenciada a exploração e, conseqüentemente, não poder ser iniciada a atividade de tratamento de resíduos, a aprovação do projeto de instalação faz seguir os trabalhos relativos à instalação¹²⁴, permitindo ao operador empreender as ações necessárias à sua implementação, as

¹²² Cf. n.º 6 do artigo 70º do RGGR.

¹²³ Sob pena de incorrer na prática de uma infração muito grave - Cfr. n.º 1 do artigo 72º e alínea w) do n.º 1 do artigo 117º do RGGR

¹²⁴ Rodrigues, «Direito dos Resíduos», 554.

quais podem comportar lesões, prejuízos ou perdas para componentes ambientais (mais precisamente, resultar na degradação do solo, ar, água, etc...) ¹²⁵.

Ainda com referência aos efeitos do deferimento tácito e com vista a prevenir ou acautelar eventuais danos ou riscos ambientais, questão diversa é saber se, uma vez tacitamente deferido o pedido de aprovação de projeto de instalação, a entidade licenciadora pode recusar a emissão da licença de exploração do estabelecimento, com fundamento na alínea a) do n.º 4 do artigo 74º, i.e., com base em desconformidade do estabelecimento ou instalação com condições legais e regulamentares. Isto porque, a apreciação do projeto apresentado pelo operador é, por natureza, uma fase prévia à emissão da licença de exploração na qual se pretende aferir da conformidade do projeto de instalação ou estabelecimento com as condições legais e regulamentares aplicáveis. Tanto que, se a não conformidade dos elementos apresentados com os condicionamentos legais e regulamentares for insuscetível de suprimento ou correção, compete à entidade licenciadora proferir despacho de indeferimento liminar e extinguir o procedimento de licenciamento, a montante ¹²⁶.

Ora, uma vez tacitamente aprovado o projeto de instalação, em conformidade com o que tem entendido a jurisprudência relativamente à aplicação do princípio geral dos atos tácitos, fica este ato sujeito “(...) ao regime dos atos constitutivos de direitos, apenas podendo ser objeto de decisão revogatória se se verificarem os respetivos pressupostos legais, constantes do artigo 167.º do CPA”. ¹²⁷ Ou seja, porque válido e eficaz, enferma de vício de violação de lei a decisão que revogue um ato tacitamente deferido sem que se verifique uma das circunstâncias legalmente previstas no n.º 2 do artigo 167º ¹²⁸. Ora, para que possa ser revogado, há que se demonstrar “fundamentadamente, a existência, numa concreta situação da vida, de um interesse público cuja satisfação deva, à luz de um juízo de ponderação (vertente do equilíbrio do

¹²⁵ Note-se que, para o efeito, estabeleceu o legislador que a execução de projeto de instalação ou alteração sem a aprovação de projeto ou de alteração é sancionada como contraordenação ambiental grave, nos termos da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais – cf. alínea ppp) do n.º 2 do artigo 117º do RGGR.

¹²⁶ Cf. n.º 3 do artigo 69º do RGGR.

¹²⁷ Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, proferido em 14/12/2023, no âmbito do Processo n.º 6113/19.8T8LRS-B.L1-2.

¹²⁸ Em matéria de prazos, ao passo que a licença de exploração caduca decorridos que estejam sete anos sem que seja possível a realização da vistoria de reexame (por motivo imputável ao operador, por mais do que uma vez), o pedido de licenciamento RGGR não estabelece um prazo para execução do projeto de instalação ou alteração aprovado pelo operador. Enquanto que nos atos expressos de deferimento pode determinar-se este prazo, tal não acontece quando a decisão de aprovação é tacitamente proferida. Donde, embora se trate de uma fase tendente à obtenção da licença de exploração para o exercício da atividade de tratamento, esta questão releva, principalmente, se se admitir que o particular conserva na sua esfera o direito de executar o projeto tacitamente aprovado durante tempo suficiente para que possa ter ocorrido alteração das circunstâncias ambientais (entre a data da aprovação e a data da efetiva execução).

princípio da proporcionalidade), prevalecer sobre o interesse privado de um particular (...).”¹²⁹, devendo o particular beneficiário do ato revogado ser indemnizado pelo sacrifício a que seja sujeito¹³⁰. Nesse mesmo sentido, se pronunciou o Supremo Tribunal Administrativo, ao afirmar que:

(...) a validade do acto revogatório depende ainda do cumprimento da condicionante de indemnização (pelo sacrifício) dos beneficiários de boa fé, pelo que a legalidade do acto pressupõe que na sua motivação se aluda à ponderação dos interesses previamente constituídos e à *necessidade e proporcionalidade* do seu sacrifício, o que consubstancia ainda um juízo de natureza administrativa¹³¹.

Sublinhando-se a excecionalidade da aplicação da alínea c) daquele dispositivo legal, ainda que tal possa ser entendido como um esvaziamento da figura do deferimento tácito – assente no princípio geral da segurança jurídica e da proteção confiança¹³² - e um desvio à sua tendencial irrevogabilidade do ato constitutivo de direitos¹³³, admite-se que a Administração silente possa proceder à sua revogação com fundamento na superveniência de conhecimentos técnicos e científicos ou alteração objetiva das circunstâncias de facto, em face das quais, num ou noutro caso, não poderia o ato deferido ter sido praticado, sempre que, em tempo, surjam no plano de facto e em momento posterior à verificação do deferimento tácito.¹³⁴

De outro modo, tratando-se de um ato de revogação de um ato tacitamente deferido (que pretenda eliminar os efeitos do ato decorrente da omissão ilegal do dever de decidir) e não

¹²⁹ Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, II:398.

¹³⁰ Votada ao último artigo do RRCEE, a indemnização pelo sacrifício aplica-se a todos os danos produzidos em nome do interesse público, independentemente da função da qual provenha (administrativa, legislativa ou jurisdicional). Porém, a Administração só se constitui no dever de indemnizar quando essas razões de interesse público imponham encargos ou causem danos especiais e anormais. Isto é, quando incidam sobre uma pessoa ou um grupo, sem afectarem a generalidade das pessoas (especiais), ou quando, ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito (anormais). Cf. artigo 2º e 16º do RRCEE, que doravante abordaremos.

¹³¹ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 07-09-2023, no âmbito do processo n.º 01276/18.2BESNT.

¹³² Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, II:387.

¹³³ Os atos constitutivos de direito encontram a sua disciplina no n.º 3 do artigo 167º do CPA. Os atos constitutivos de direitos atribuem “(...) posições jurídicas subjetivas de vantagem a particulares (...)”. Os quais, “têm o direito de poder confiar na palavra dada pelos órgãos administrativos e têm de poder desenvolver a sua vida jurídica com base nas posições jurídicas de que são legitimamente titulares.” Amaral, II:394. Sobre a sua tendencial irrevogabilidade Almeida, «Brevíssimas reflexões sobre a decisão do procedimento no novo Código do Procedimento Administrativo».

¹³⁴ Neste sentido, Amado Gomes, «Risco e Modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente», 415. Nos termos do n.º 4 do artigo 167º do CPA, a Administração dispõe do prazo de um ano para proceder à revogação administrativa, a contar da data do conhecimento da superveniência ou da alteração das circunstâncias (prorrogável por mais dois anos, por razões fundamentadas).

sobrevindo conhecimentos ou circunstâncias novas que não fossem já suscetíveis de verificação à data do pedido apresentado pelo operador, dúvidas se levantam quanto à legítima aplicação da norma excecional. Dúvidas essas que foram suscitadas junto do Supremo Tribunal Administrativo que considerou que, sem que tal se verifique, poderá estar em causa apenas um ato “que, precisamente por não se enquadrar em nenhuma das alíneas do n.º 2 do artigo 167.º do CPA se tem de qualificar como ilegal.”¹³⁵

Em todo o caso, não sendo admissível a revogação do ato tacitamente deferido, importa atender que, no caso em apreço, a aprovação tácita do projeto de instalação não confere ao particular o direito de exercer a atividade de tratamento, mas antes o direito a passar à fase seguinte do procedimento de licenciamento. Sobre o qual incidirá a indemnização pelo sacrifício. Admitir o seu contrário parece-nos significar, por consequência, votar a Administração à prática de novo facto ilícito, quer por ação - consubstanciada na permissão do exercício de uma atividade em violação das normas legais aplicáveis -, quer por omissão, em execução de sentença condenatória que determine a prática do ato devido resultante de ação administrativa que venha a ser intentada pelo operador¹³⁶.

Já nos casos em que se produza o deferimento tácito sobre *pedido de alteração ao projeto do estabelecimento ou instalação*, entendendo-se o conceito de “alteração” nos termos definidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 3º do LUA, por remissão do n.º 1 do artigo 69º, não está em causa uma alteração a projeto apresentado que ainda não tenha sido objeto de decisão, mas antes a decisão sobre uma alteração do estabelecimento ou instalação de tratamento de resíduos previamente aprovada e em exploração.

Ou seja, verificando-se a falta de pronúncia da Administração (a que equivale a emissão de decisão favorável ao projeto de alteração) e sendo somente exigível o requerimento de emissão de licença de exploração quando se pretenda iniciar a exploração do estabelecimento ou instalação, a redação do disposto no artigo 71º parece permitir ao operador empreender as ações necessárias à implementação/execução das alterações projetadas, sem qualquer ponderação administrativa nem penalização (contraordenação ambiental grave)¹³⁷. Assim não é. Considerada uma vicissitude da licença e do controlo da operação licenciada, a alteração do

¹³⁵ Cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 07-09-2023, no âmbito do processo n.º 01276/18.2BESNT.

¹³⁶ Sobre a ação administrativa especial de condenação à prática de ato devido, prevista nos artigos 66º a 70º do CPTA, Alexandra Leitão, «A condenação à prática de ato devido: âmbito, delimitação e pressupostos processuais», em *Comentários à Legislação Processual Administrativa*, vol. II (AAFDL Editora, 2024), 41–56.

¹³⁷ Nos termos da alínea ppp) do artigo 117º do RGGR.

estabelecimento ou instalação de tratamento de resíduos encontra a sua disciplina no artigo 79º. Dela nos ocuparemos em sede própria.

Em suma, no âmbito do procedimento de aprovação do projeto de instalação, a inobservância dos deveres da Administração pode concorrer para a produção de danos ambientais:

- i) Por ação, pela emissão de uma decisão favorável ao projeto em desrespeito ou violação das normas de proteção ambiental em vigor.
- ii) Por ação, pela emissão de uma decisão favorável ao projeto sem considerar todos ou alguns dos aspetos relevantes (quer por défice ou erro na valoração, quer por não considerar ou não serem emitidas todas as pronúncias pelas demais entidades públicas);
- iii) Por omissão, nos casos em que, por via do deferimento tácito, se permita a execução do projeto de instalação sem análise e ponderação dos seus potenciais impactes.

6.2. Emissão da licença de exploração

Como referimos, os eventuais danos decorrentes da aprovação tácita do projeto de instalação não resultariam da atividade de tratamento de resíduos propriamente dita, dado tratar-se de uma fase preliminar de aprovação da instalação necessária ao exercício daquela atividade. Isto porque, logo que pretenda iniciar a exploração, o detentor deve instruir o pedido de licença com os elementos previstos no n.º 2 do artigo 72º:

- i) Pedido de vistoria prévia ao início da exploração e comprovativo de pagamento da respetiva taxa;
- ii) Cópia da apólice de seguro de responsabilidade civil extracontratual, cuja subscrição é obrigatória para cobertura dos riscos decorrentes da exploração do estabelecimento ou instalação de tratamento de resíduos, sem prejuízo das obrigações decorrentes do regime de responsabilidade por danos ambientais e da responsabilidade profissional dos representantes, agentes ou mandatários do operador¹³⁸;

¹³⁸ A subscrição do seguro é, aliás, requerida como condição *sine qua non* para a obtenção da licença, dado que a não apresentação da apólice em momento prévio à emissão da decisão final sobre o pedido de licenciamento é motivo de indeferimento do pedido - cf. n.º 2 do artigo 62º e n.º 1 do artigo 67º do RGGR.

- iii) Termo de responsabilidade do responsável técnico ambiental onde é declarado que o estabelecimento ou a instalação está concluída e preparada para operar de acordo com o projeto aprovado e em observância das condições integradas na decisão final (quando tenha sido proferida);
- iv) Outros elementos solicitados pela entidade licenciadora e que relevem para a análise do pedido de licença.

Para emissão da licença de exploração, é dever da entidade licenciadora proceder à vistoria prévia ao início da exploração dentro dos 30 dias subsequentes à apresentação do requerimento pelo operador, dando-lhe disso conhecimento, bem como a todas as entidades que tenham emitido parecer e se devam pronunciar sobre a conformidade das condições de exploração da instalação (as quais, designarão técnico ou perito para acompanhar a vistoria) ¹³⁹.

Pese embora possa agendar uma nova data para verificação de desconformidades detetadas ou da implementação das medidas de correção determinadas na sequência da vistoria prévia, regra geral, só após auto de vistoria favorável à emissão da licença de exploração é que a entidade licenciadora pode proceder à sua emissão ¹⁴⁰. A contrário, sempre que se verifiquem desconformidades com o projeto aprovado, com as condições estabelecidas na decisão de autorização do projeto ou quando ocorra algumas das situações previstas no n.º 1 do artigo 62º ou no n.º 4 do artigo 74º, o pedido de pedido de licença é fundamentadamente indeferido ¹⁴¹.

¹³⁹ Considerando que se trata de uma vistoria ao estabelecimento em momento prévio ao início da exploração, entende-se por parecer o previsto no n.º 2 do artigo 70º do RGGR. Numa interpretação literal da norma inscrita no n.º 2 do artigo 73º do RGGR, o legislador investiu a entidade licenciadora no dever de comunicar a realização da vistoria a todas as entidades que, nos termos da lei, se devam pronunciar sobre as condições de exploração da instalação. Donde, parece resultar a comunicação da vistoria a todas as entidades previstas no n.º 1 do artigo 70º, incluindo aquelas que não emitiram parecer e a cuja omissão se fez equivaler a emissão de parecer favorável para efeitos de emissão da licença requerida. Contudo, determinou o legislador no n.º 3 do artigo 73º, que o ato de fiscalização (vistoria) é efetuado pela entidade licenciadora, acompanhada pelas entidades que tenham emitido parecer. O que, contrariamente ao previsto no n.º 2, fará concluir que a entidade licenciadora não comunicará a realização da vistoria às entidades que não tenham emitido parecer ou, comunicando, não poderão estas fazer-se representar na vistoria por técnico ou perito designado. Assim sendo, obtido que seja o mesmo resultado – a não pronúncia da entidade com competência na matéria - afigura-se esta solução como um oportunidade “desperdiçada” para acautelar todos os interesses subjacentes à emissão da licença: quer os interesses públicos, onde se incluem os ambientais, quer o interesse do operador requerente que, apesar de ter apresentado termo de responsabilidade do responsável técnico ambiental onde é declarado que o estabelecimento ou a instalação está concluída e preparada para operar de acordo com o projeto aprovado e em observância das condições definidas na decisão final, pode procurar no procedimento de licenciamento uma validação administrativa do cumprimento de todos os requisitos para o exercício da sua atividade.

¹⁴⁰ A licença de exploração é averbada no TUA e é emitida no prazo de 10 dias contados a partir da data da realização da vistoria - cf. n.º 1 do artigo 74º.

¹⁴¹ A propósito da nossa nota anterior, cumpre notar, nesta sede, que o legislador previu a possibilidade de a licença de exploração não ser emitida sempre que se verifiquem desconformidades do estabelecimento ou instalação com condições legais e regulamentares (cf. alínea a) do n.º 4 do artigo 74º). Razão pela qual, nada impede que entidade, que não tenha emitido parecer em prazo que conheça destas desconformidades, possa, a todo o tempo, endereçar as suas considerações à entidade licenciadora. Questão diversa é saber se, após realização da vistoria, a entidade

Neste sentido, são deveres jurídicos da *Administração*:

- i) Verificar a correta instrução do pedido de licença de exploração.
- ii) Realizar a vistoria prévia ao início de exploração no prazo de 30 dias.
- iii) Acompanhar a realização da vistoria pela entidade licenciadora (entidades consultadas).
- iv) Elaborar o auto de vistoria, no qual se afirma da conformidade ou desconformidade do estabelecimento com as condições legais e regulamentares, com o projeto aprovado e com as condições integradas na decisão de autorização do projeto, por forma a fundamentar uma proposta de decisão ou decisão final sobre o requerimento de emissão de licença de exploração.
- v) Definir um prazo razoável, agendar e realizar nova vistoria para aferir da implementação das medidas adequadas e das necessárias à correção das desconformidades identificadas que não determinem o indeferimento do pedido de licença de exploração.
- vi) Disponibilizar o auto de vistoria no módulo LUA ao operador e às entidades consultadas até ao quinto dia posterior à realização das vistorias.
- vii) Emitir a licença de exploração do estabelecimento após auto de vistoria favorável, no prazo de 10 dias contados a partir da data de realização da vistoria ou emitir certidão comprovativa do decurso do prazo para emissão da licença de exploração;

O requerente deve colaborar com a *Administração* na realização da vistoria e na prestação de toda a informação e elementos solicitados, procedendo às correções identificadas quando determinadas.

Neste contexto, quando efetuada uma verificação e ponderação de todos os fatores e preenchimento de todos os requisitos legais e técnicos para emissão da licença, os danos ambientais que decorram da atividade de tratamento executada em sua observância, presumem-se calculados e consideram-se aceites pela sociedade em contrapartida da comodidade que a atividade lhe proporciona, por decorrerem da sua própria natureza, não sendo imputáveis nem

licenciadora pode conhecer dessas desconformidades para efeitos de fundamentação do indeferimento a proferir ou, até, para ponderação e definição de medidas de correção a observar pelo operador. Tratando-se de causas objetivas de indeferimento, tendemos a considerar que sim.

ao operador nem à Administração (falamos aqui, de danos decorrentes do normal exercício da atividade)¹⁴². O mesmo não se verifica quando não sejam cumpridos os deveres supra descritos.

Vejamos as possíveis consequências do não cumprimento destes deveres:

- i) À semelhança da decisão de aprovação do projeto, nos casos em que a Administração não proceda a uma completa e correta verificação do pedido, da conformidade do estabelecimento ou da necessidade de definição e/ou da implementação das medidas corretivas, estaremos perante um défice de ponderação de riscos na tomada de decisão administrativa. O mesmo se pode equacionar nos casos em que as entidades consultadas não se façam representar na vistoria ou não produzam as suas declarações individuais¹⁴³.
- ii) Regra geral, a não realização da vistoria prévia ao início de exploração no prazo de 30 dias equivale à verificação da conformidade do estabelecimento com o projeto inicialmente apresentado¹⁴⁴. Para além disso, quando o motivo da não realização não seja imputável ao operador, fica a entidade licenciadora obrigada a proceder à devolução imediata ao operador do valor da taxa paga que constitua sua receita própria.¹⁴⁵

Por forma a salvaguardar as posições jurídicas dos particulares, o legislador também aqui reconheceu valor positivo ao silêncio da Administração, permitindo que a atribuição da licença de exploração operasse por deferimento tácito¹⁴⁶. Isto é, a não realização da vistoria prévia no prazo de 30 dias por motivo que não seja imputável ao operador não só determina a devolução da taxa paga, como equivale à verificação da conformidade do estabelecimento com o projeto inicialmente apresentado, conferindo ao particular o direito a obter uma certidão

¹⁴² Toda a atividade perigosa comporta riscos que são, senão impossíveis, de muito difícil previsão. Riscos esses que são inerentes ao exercício de uma atividade de cujo exercício toda a comunidade goza e que correspondem ao padrão médio que estabeleceu aceitar.

¹⁴³ Isto porque, nos termos do n.º 8 do artigo 73º, o auto de vistoria deve ser assinado pelos intervenientes na vistoria ou conter em anexo as respetivas declarações individuais, devidamente assinadas.

¹⁴⁴ Ressalvados o caso em que a licença de instalação tenha sido emitida antes da decisão final nos procedimentos de LA, de TURH e de TEGEE ou da emissão de parecer vinculativo (n.º 5 do artigo 71º), no qual apenas pode haver lugar ao deferimento tácito do pedido de licença de exploração quando já tenham sido proferidas as decisões ou pareceres em falta e em sentido favorável ao requerente.

¹⁴⁵ Cf. n.º 10 do artigo 73º do RGGR.

¹⁴⁶ Cf. n.º 9 do artigo 73º do RGGR.

comprobativa do decurso do prazo para emissão da licença de exploração¹⁴⁷, a substituir pela licença de exploração nos 30 dias subsequentes¹⁴⁸.

Em termos práticos, à omissão do dever de decidir é atribuído novo valor positivo, passando o requerente a estar habilitado a proceder à atividade de tratamento de resíduos proposta, nos termos e instalações propostas que, em última análise e por hipótese académica, poderá nunca ter sido objeto de escrutínio e ponderação pela Administração. O operador pode iniciar a exploração do estabelecimento logo que tenha em seu poder a licença de exploração ou se tenha produzido o deferimento tácito, mediante comunicação prévia à entidade licenciadora com antecedência não inferior a cinco dias.

Reconhecemos, naturalmente, a excecionalidade da hipótese apresentada, não obstante ser esta exemplificativa do debate e controvérsia que gerou e gera a boa vontade do legislador em inserir, nos instrumentos jurídicos ambientais, a figura do deferimento tácito. Isto porque, não só nesta hipótese, mas também nos casos em que não seja possível à Administração proferir decisões dentro dos prazos estabelecidos, se abre espaço a que, para além dos impactes ambientais que inevitavelmente decorrem das operações de tratamento, se possam produzir outros não calculados e cuja responsabilidade não seja única e exclusiva dos operadores¹⁴⁹. Desse tema, ocupar-nos-emos no próximo capítulo.

Concluindo, no âmbito do procedimento de emissão da licença de exploração, a inobservância dos deveres da Administração pode concorrer para a produção de danos ambientais:

1. Por ação, pelo licenciamento e/ou emissão da licença de exploração em desrespeito ou violação das normas de proteção ambiental em vigor.

¹⁴⁷ Para tal, atualmente, basta requerê-lo à Agência para a Modernização Administrativa, I. P., entidade com competência para a passagem de certidão que ateste a ocorrência de qualquer deferimento tácito ou outro tipo de efeitos positivos associados à ausência de resposta das entidades competentes – cf. alínea a) do Despacho n.º 3762/2023, de 24 de março e n.º 1 do artigo 28º-B do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, em vigor. Procedimento este que, no entender da autora Ana Neves, suscita várias dificuldades, nomeadamente, “a incerteza quanto à formação (e à data da formação) do deferimento tácito, num procedimento sobre outro procedimento, que deixa em abertos problemas da determinação do termo a quo e do termo ad quem”. Neves, «A decisão de instituto público sobre a formação de atos de deferimento tácito das autarquias locais e a Diretiva serviços», 15.

¹⁴⁸ Cf. n.º 10 do artigo 73º e n.º 1 e 2 do artigo 74º do RGGR. Mesmo nos casos em que a Administração não emita a licença de exploração, previu o legislador que decorridos oito dias da notificação do requerente, se faz equivaler a falta de pronúncia à emissão da licença de exploração - Cf. n.º 7 do artigo 74º.

¹⁴⁹ Por agora importa recordar que “Uma tutela ambiental séria e eficaz é incompatível com a ausência de ponderação tendencialmente subjacente à decisão silente”. Amado Gomes, «Risco e Modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente», 409.

2. Por ação, pela emissão da licença de exploração sem considerar todos os aspetos relevantes.
3. Por omissão, nos casos em que, por via do deferimento tácito, se permita a o exercício da atividade de tratamento de resíduos proposta sem validação e ponderação dos seus potenciais impactes.

6.3. As vistorias de conformidade e de reexame

O Estado tem, como tivemos oportunidade de referir, um papel preponderante no controlo do exercício das atividades de gestão de resíduos e na garantia da manutenção do equilíbrio ecológico através das suas funções de regulação. As vistorias são o instrumento, por excelência, do exercício dos poderes de fiscalização da Administração e do controlo do cumprimento das condições definidas na licença e/ou da conformidade do exercício da atividade com os padrões e normas legalmente previstas.

É após a realização destes atos de fiscalização e com base na fundamentação inscrita nos respetivos autos que a Administração pode exercer os seus poderes (através de atos administrativos ablatórios ou impositivos), não só determinando ao operador as medidas que considerar necessárias, adequadas e proporcionais, mas, inclusive, impedindo a continuidade da atividade sempre se verificarem danos ambientais ou riscos iminentes desses danos. Bem assim se compreende que seja este o ato gerador de maior controvérsia entre os operadores e a Administração e que antecede e suscita o maior número de reclamações e impugnações contenciosas, na medida em que pode até ser fundamento de decisão de suspensão ou mesmo de encerramento do estabelecimento licenciado.

Retomando o regime previsto no RGGR, uma vez licenciada a exploração, compete à entidade licenciadora acompanhar e avaliar o cumprimento das condições previstas na licença¹⁵⁰, o que faz através de vistorias de conformidade e vistorias de reexame. Tanto as vistorias de conformidade quanto as de reexame seguem, com as necessárias adaptações, o regime das vistorias prévias que já referimos. Porém, as primeiras têm lugar sempre que haja verificação do cumprimento das condições legais ou constantes da licença de exploração e das ordens da Administração, sendo por esta determinadas ou, ainda, realizadas a pedido do

¹⁵⁰ Cf. n.º 4 do artigo 60º do RGGR.

operador. Diferentemente, as vistorias de reexame são da iniciativa da Administração e têm caráter periódico¹⁵¹.

Neste sentido, são deveres jurídicos da *Administração*:

- i) Proceder ao agendamento e realizar as vistorias de conformidade para verificação do cumprimento das condições legais ou constantes da licença de exploração.
- ii) Proceder ao agendamento e realizar as vistorias de conformidade para análise de reclamações e recursos hierárquicos.
- iii) Proceder ao agendamento e realizar as vistorias de conformidade para verificação do cumprimento de medidas impostas no âmbito de decisões proferidas sobre reclamações, recursos hierárquicos e suspensão da licença de exploração.
- iv) Proceder ao agendamento e realizar as vistorias de conformidade para os efeitos referidos no pedido de vistoria da iniciativa do operador.
- v) Proceder ao agendamento e realizar as vistorias de conformidade para verificação do cumprimento de medidas impostas aquando da desativação definitiva do estabelecimento.
- vi) Impor aos operadores as condições e medidas que considerar necessárias e adequadas a sanar as desconformidades identificadas nas vistorias.
- vii) Proceder ao agendamento, com a antecedência mínima de 30 dias, das vistorias de reexame, comunicando ao requerente, ao município territorialmente competente e a todas as entidades públicas que, nos termos da lei, se devem pronunciar sobre as condições de exploração do estabelecimento ou instalação em causa.
- viii) Realizar as vistorias de reexame com a antecedência mínima de 60 dias relativamente ao termo do prazo de validade da licença.
- ix) Proceder ao agendamento e realizar a vistoria de reexame periódica, após sete anos da verificação da data de emissão da licença, da realização da última vistoria ou da vistoria realizada em sede de atualização da licença.

¹⁵¹ Cf. n.º 1 do artigo 64º do RGGR, decorrem sete anos após a data de emissão da licença de exploração, da data de realização da última vistoria de reexame ou da data de vistoria realizada em sede de atualização da licença de exploração.

O requerente deve, tal como na vistoria prévia, colaborar com a Administração no acesso ao estabelecimento, no agendamento das vistorias, implementar as medidas determinadas pela entidade licenciadora e corrigir as desconformidades identificadas.

Vejamos as possíveis consequências da inobservância destes deveres:

- i) A não realização das vistorias de conformidade nas situações referidas nos pontos i) a iv) pode ter por consequência a não identificação atempada de danos ambientais ou ameaças iminentes desses danos, quer sejam decorrentes do normal exercício da atividade, quer da inexistente ou deficitária implementação das medidas definidas. Por conseguinte, tal implica a não definição de medidas que permitam mitigar ou a sua produção¹⁵².
- ii) A não realização das vistorias de conformidade para verificação do cumprimento de medidas impostas aquando da desativação definitiva do estabelecimento pode ter por consequência a não verificação de danos ambientais efetivamente produzidos e do correspondente passivo ambiental resultante do exercício da atividade.
- iii) A não imposição das medidas aos operadores das condições e medidas que considerar necessárias e adequadas a sanar as desconformidades identificadas nas vistorias pode ter por consequência a efetiva produção de danos ambientais ou o aumento do risco iminente da prática desses danos.
- iv) O não agendamento, com a antecedência mínima de 30 dias, das vistorias de reexame e respetiva comunicação ao requerente, ao município territorialmente competente e a todas as entidades públicas que, nos termos da lei, se devem pronunciar sobre as condições de exploração do estabelecimento ou instalação em causa, pode resultar, desde logo, na falta de pronúncia daquelas entidades. Nestes casos, porque aplicável o regime das vistorias prévias, tanto a falta de pronúncia como a falta ao ato de vistoria implicarão a sua ausência na realização da vistoria¹⁵³, o que pode ter por consequência a não identificação de determinados danos e/ou

¹⁵² A situação prevista no ponto ii) não inspira especial cuidado na nossa análise, se partirmos do princípio que a impugnação graciosa tem por base um ato de conteúdo desfavorável ao operador de cujos efeitos este se pretende libertar. Diferente deverá ser a solução nos casos em que a impugnação seja considerada procedente sem que a decisão tenha sido precedida de vistoria, e na sequência da qual decorram ameaças ou danos ambientais que pudessem, à data da decisão, ter sido identificados e/ou supridos com a vistoria.

¹⁵³ Cf. n.º 3 do artigo 73º do RGGR, aplicável por força do n.º 4 do artigo 65º do RGGR.

ameaças iminentes desses danos que poderiam vir a ser acautelados pela entidade competente para deles aferir.

- v) A não realização das vistorias de reexame com a antecedência mínima de 60 dias relativamente ao termo do prazo de validade da licença, por motivo não imputável ao operador¹⁵⁴, não prejudica a continuidade da exploração do estabelecimento ou instalação de tratamento de resíduos. Onde, pode esta omissão ter por consequência a continuidade da exploração em violação das normas e ou medidas definidas para acautelar ou mitigar eventuais danos ambientais e, conseqüentemente, permitir a sua continuidade e/ou potencialidade.
- vi) O mesmo acontece quando não sejam realizadas as vistorias de reexame periódicas sete anos decorridos da data de emissão da licença, da realização da última vistoria ou da vistoria realizada em sede de atualização da licença.

Assim, no âmbito do controlo da operação licenciada, a inobservância dos deveres da Administração pode concorrer para a produção de danos ambientais:

- i) Por ação, pela autorização da continuidade da atividade sem o cumprimento total das condições legais ou constantes da licença de exploração.
- ii) Por ação, pela autorização da continuidade da atividade sem a verificação do cumprimento de medidas impostas no âmbito de decisões proferidas sobre reclamações, recursos hierárquicos e suspensão da licença de exploração.
- iii) Por ação, pela autorização da desativação definitiva do estabelecimento sem a verificação do cumprimento das medidas impostas.¹⁵⁵
- iv) Por ação, pela imposição ou determinação de medidas ou condições insuficientes ou desadequadas aos operadores na sequência da identificação de desconformidades em ato de vistoria.
- v) Por omissão, por não realizar as vistorias de conformidade para verificação do cumprimento das condições legais ou constantes da licença de exploração, permitindo a sua continuidade¹⁵⁶;

¹⁵⁴ Cf. n.º 6 do artigo 65º do RGGR.

¹⁵⁵ A propósito das vicissitudes da licença, abordaremos com mais detalhe os deveres da Administração no âmbito da suspensão e revogação da atividade do operador.

¹⁵⁶ Ao contrário do previsto para as vistorias de reexame, o legislador não previu expressamente que a não realização da vistoria de conformidade, por motivo não imputável ao operador, lhe permite a continuidade da atividade. Contudo, considerando que tanto as de conformidade quanto as de reexame se socorrem, com as necessárias adaptações, do regime previsto para as vistorias prévias (*ex vi* n.º 2 do artigo 64º) e que aquele, por sua vez, atribui um valor positivo à omissão da Administração (cf. n.º 9 do artigo 73º), parece-nos carecer de fundamento outra solução.

- vi) Por omissão, por não realizar as vistorias de conformidade para verificação do cumprimento de medidas impostas no âmbito de decisões proferidas sobre reclamações, recursos hierárquicos e suspensão da licença de exploração;
- vii) Por omissão, por não realizar as vistorias de conformidade para aferir da necessidade de impor, ao operador, medidas para desativação definitiva do estabelecimento ou não proceder à verificação do cumprimento das medidas impostas.
- viii) Por omissão, por não impor aos operadores as condições e medidas que determinou serem necessárias e adequadas a sanar as desconformidades identificadas nas vistorias.
- ix) Por omissão, por não realizar as vistorias de reexame com a antecedência e periodicidade legalmente previstas, permitindo a continuidade da exploração do estabelecimento ou instalação de tratamento de resíduos.

7. O controlo da operação licenciada e as vicissitudes da licença

Para desempenho da sua função de controlo de perigos e de prevenção de danos coletivos, o RGGR veio conferir à Administração um conjunto de poderes para averiguar, definir e, se necessário, impor medidas aos operadores aptas a repor os desequilíbrios ou efeitos negativos para o ambiente e a saúde humana que detete. Medidas ou condições cujo grau de restrição pode variar em função da dimensão, perigosidade ou risco da atividade licenciada ou dos riscos, ameaças ou danos identificados, mas que tenham por fundamento e finalidade a defesa do direito coletivo a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado. Embora seja dos operadores que, em primeira linha, se deve exigir a adoção de medidas adequadas de proteção no exercício da sua atividade através da adoção das MTD's¹⁵⁷, também

¹⁵⁷ Em conformidade com o disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 3º, o conceito de melhores técnicas disponíveis deve ser entendido, neste contexto, à luz da definição inscrita no Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto que veio estabelecer o regime de emissões industriais para a prevenção e controlo integrados da poluição (PCIP). Ou seja, conforme decorre do n.º 1 do seu artigo 31º, as práticas mais eficazes para alcançar um nível geral elevado de proteção do ambiente no seu todo, que possam ser desenvolvidas a uma escala que possibilite a sua aplicação no contexto do sector económico em causa em condições económica e tecnicamente viáveis, tendo em conta os custos e os benefícios, quer sejam ou não utilizadas ou produzidas a nível nacional, desde que acessíveis ao operador em condições razoáveis.

aqui a Administração desempenha um papel fulcral na fiscalização e identificação de danos e riscos ambientais.¹⁵⁸

Em matéria de gestão de resíduos, diga-se, o desafio é tanto mais acrescido quanto maior o grau de perigosidade dos resíduos e dos seus componentes para o ambiente. É o caso do desafio crescente que comporta a gestão dos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos¹⁵⁹ e dos resíduos perigosos. A gestão destes resíduos e respetivas operações de tratamento são hoje uma preocupação social premente e emergente, que tem suscitado e impulsionado o debate social, político e científico¹⁶⁰. Nestes casos, em que o seu potencial danoso é de tal ordem elevado, a política cautelar é sempre bem-vinda e estende-se, naturalmente, às instalações e estabelecimentos de tratamento de resíduos, convocando uma ponderação administrativa mais exigente e uma maior acuidade técnica e envolvência social no âmbito dos procedimentos de licenciamento.

Neste contexto, enquanto máquina administrativa do Estado é à Administração que incumbe esta tarefa, detendo poderes ao abrigo do RGGR para, além de proceder às atualizações das licenças resultantes das exigências decorrentes das alterações legislativas, impor aos operadores de tratamento de resíduos a adoção das medidas que considerar adequadas para minimizar ou compensar efeitos negativos não previstos para o ambiente ou para a saúde

¹⁵⁸ A presença de um Estado fiscalizador é, aliás, o caminho que tem vindo a ser trilhado pelo legislador em matéria de gestão de resíduos e que se encontra insito nas alterações introduzidas pelo “SIMPLEX Ambiental”. Caminho que, no entender do autor Ricardo Bexiga, “comporta sérios riscos para a proteção dos princípios e valores fundamentais que sempre informaram as políticas públicas de resíduos e que é necessário monitorizar com cuidado.” E que, “exige, desde logo, um redirecionamento dos recursos ao dispor do Estado licenciador para o Estado fiscalizador, de forma a garantir que deste exercício de simplificação administrativa não resulte uma diminuição dos standards de proteção ambiental ou um agravamento dos riscos para o Ambiente”. Ricardo Bexiga, «O impacto do “Simplex Ambiental” no Regime Jurídico da Gestão de Resíduos (Decreto-Lei nº 102-D/2020, de 10 de dezembro)», *Revista de Direito Administrativo* 19 (2024): 49.

¹⁵⁹ Conforme concluiu o relatório de monitorização elaborado em 2024 pelo Instituto das Nações Unidas para Formação e Pesquisa (UNITAR, sigla em língua inglesa) os resíduos elétricos e eletrónicos não tratados têm impacto direto no ambiente e na saúde humana através da libertação de substâncias químicas, de que é o exemplo o mercúrio. «Sustainable Cycles (SCYCLE) Programme, The Global E-waste Monitor 2024» (UNITAR, 2024), 52, https://ewastemonitor.info/wp-content/uploads/2024/12/GEM_2024_EN_11_NOV-web.pdf. Em 2021, a Organização Mundial de Saúde, deu conta de que as crianças são, aliás, a faixa etária mais exposta e vulnerável às infeções e danos provocados pelo não tratamento destes resíduos, principalmente as que com eles trabalham diariamente. «Children and digital dumpsites: e-waste exposure and child health» (Organização Mundial de Saúde, 2021), 37–38, <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/341718/9789240023901-eng.pdf?sequence=1>.

¹⁶⁰ Mais recentemente, a nível nacional, têm sido noticiadas as preocupações das populações e respetivos autarcas, como é exemplo a exploração de mineral de o volfrâmio, quartzo, feldspato ou lítio no distrito de Vila Real. «Projectos mineiros preocupam várias localidades do distrito de Vila Real», *Jornal Público*, 2023. Estes projetos têm sido objeto de uma preocupação acrescida das populações, por comportarem alterações e impactes significativos nos seus ecossistemas e património paisagístico. No mesmo sentido, as organizações não governamentais e as associações ambientalistas têm vindo a alertar para o incumprimento de deveres do Estado e para ameaças ou danos ambientais. Andréia Azevedo Soares, «APA não está a controlar a remoção de substâncias perigosas do lixo electrónico», *Jornal Público*, 2025, <https://www.publico.pt/2025/04/16/azul/noticia/apa-nao-controlar-remocao-substancias-perigosas-lixo-electronico-2129856>.

pública¹⁶¹. Questão que adquire especial relevância quando a salvaguarda destes direitos e interesses colide com direitos e interesses económicos dos operadores, exigindo-se da Administração a determinação de medidas ou condições devidamente fundamentadas, adequadas, necessárias e proporcionais aos fins que se visam salvaguardar.

Inscritas na Secção IV, foram contempladas um conjunto de vicissitudes da licença de exploração, isto é, de circunstâncias que podem verificar-se por iniciativa do operador ou da Administração e que configuram circunstâncias modificativas ou extintivas da licença de exploração. Seguindo a ordem de apresentação do RGGR:

- i) O pedido de alteração do estabelecimento ou instalação;
- ii) O pedido de transmissão da licença de exploração;
- iii) A suspensão e revogação da licença de exploração pela entidade licenciadora;
- iv) O pedido de suspensão e cessação da atividade pelo operador;

7.1. A alteração do estabelecimento ou instalação

Uma vez licenciados, nada obsta a que o operador procure, por razões de eficácia, eficiência ou de natureza económica, proceder à alteração do estabelecimento ou instalação de que dispõe para exercício da sua atividade. Porém, o RGGR não se ocupa de regular todas as alterações, mas somente as alterações consideradas substanciais e que motivam uma nova apreciação administrativa. Ou seja, as que são suscetíveis de comportar mais, maiores ou diferentes riscos ambientais, para além dos contemplados aquando do procedimento da licença de exploração em vigor. É o que acontece com a introdução ou modificação de processo de tratamento ou de operação de valorização ou eliminação, o tratamento de resíduos não contemplados na licença e que impliquem uma alteração do processo de tratamento ou com o aumento em mais de 30% da área ocupada do estabelecimento ou da quantidade de resíduos geridos anualmente.

Porque se presumem acompanhadas e implementadas pelo responsável técnico ambiental, o critério é o da liberdade do operador de proceder às alterações que entender convenientes, ainda que, em certos casos, possa ter de as comunicar e documentar junto da entidade licenciadora para efeitos de averbamento ao TUA¹⁶².

¹⁶¹ Cf. n.º 1 do artigo 78º do RGGR.

¹⁶² Como é o caso da alteração do responsável técnico ambiental, introdução ou eliminação de resíduos com novos códigos LER não contemplados na licença de exploração emitida, as alterações que não se envolvam a realização

Assim, são deveres da *Administração*,

- i) Atualizar a licença de exploração com as exigências impostas pelas alterações legislativas supervenientes¹⁶³; e
- ii) Analisar e decidir os pedidos apresentados pelo operador, averbando as alterações efetuadas ao TUA.

Nos casos em que não proceda à atualização da licença de exploração com as exigências impostas pelas alterações legislativas supervenientes, o legislador anteviu a questão e, em linha com o princípio da responsabilidade do operador, reiterou que a falta de atualização não exime o operador da obrigação de cumprimento de conduções legais ou regulamentares aplicáveis que sobrevenham à emissão da licença que detém¹⁶⁴. Ou seja, eventuais danos que se produzam na pendência da atualização da licença são, na verdade, danos que decorrem da inobservância das normas que regem a atividade do operador e, por isso, imputáveis ao operador.

Por sua vez, nos casos em que não exista pronúncia quanto ao pedido de alteração da licença de exploração, ao silêncio é atribuído valor positivo, equivalendo à emissão de decisão favorável ao projeto de alteração. Apesar de o n.º 2 do artigo 79º apenas fazer remissão expressa para as disposições referentes ao procedimento geral ou simplificado para efeitos de instrução do pedido, prevê o n.º 2 do artigo 71º que a entidade licenciadora comunique ao operador, no prazo de 50 dias contados a partir da data do pedido de licença, a decisão relativa à aprovação do projeto de alteração do estabelecimento ou instalação de tratamento de resíduos. Findo o qual, faz o seu n.º 7 equivaler a falta de pronúncia a uma decisão favorável ao projeto.

Em matéria de consequências e retomando o exposto no ponto 6.1, considerando que a atividade de tratamento de resíduos está sujeita a licenciamento e que só a licença de exploração habilita a exploração de instalações e estabelecimentos sujeitos a procedimentos de licenciamento¹⁶⁵, logo que o operador pretenda iniciar a exploração do estabelecimento cujo projeto de alteração tenha sido tacitamente deferido, deve requerer a emissão da respetiva licença de exploração junto da entidade licenciadora, nos termos do artigo 72º. Donde, não haverá lugar a danos ambientais decorrentes da atividade de tratamento em sentido próprio,

de operações urbanísticas ou que não representem um aumento de 30% da quantidade de resíduos da quantidade de resíduos geridos anualmente.

¹⁶³ Cf. n.º 4 do artigo 78º do RGGR.

¹⁶⁴ Cf. n.º 5 do artigo 78º do RGGR.

¹⁶⁵ Cf. alínea t) do artigo 3º do LUA, aplicável *ex vi* alínea a) do n.º 2 do artigo 3º do RGGR.

embora, como vimos, da implementação das alterações tacitamente aprovadas possam advir ameaças ou danos a componentes ambientais.

Assim, no âmbito da apreciação de pedidos de alteração do estabelecimento ou instalações, a inobservância dos deveres da Administração pode concorrer para a produção de danos ambientais:

- a) Por ação, pela emissão de uma decisão favorável ao projeto de alteração sem se considerarem todos ou alguns dos aspetos relevantes (quer por défice ou erro na valoração, quer por não considerar ou não serem emitidas todas as pronúncias pelas demais entidades públicas).
- b) Por omissão, nos casos em que, por via do deferimento tácito, se permita a execução do projeto de alteração sem análise e ponderação dos seus potenciais impactes.

7.2. A transmissão da licença de exploração

Nos termos do artigo 80º do RGGR, por requerimento conjunto¹⁶⁶ do transmitente e transmissário, a licença de exploração pode ser transmitida. Para tal, o sucedâneo deve realizar a atividade de tratamento de resíduos nos termos nela definidos, ficando sub-rogado em todos os direitos e deveres do transmitente enquanto durar o prazo da licença. Ou seja, para além da assunção dos deveres a que o transmitente se encontra vinculado na relação jurídica administrativa, deve o transmissário cumprir todas as condições legais ou regulamentares e assumir as garantias e seguros exigíveis para o exercício da atividade¹⁶⁷. Uma vez apresentado, a Administração dispõe do prazo de 15 dias para decidir acerca do pedido de transmissão, sob pena de se produzir o deferimento tácito.

Do ato de transmissão da licença de exploração individualmente considerado, porque de efeitos predominantemente formais, não se depreende a existência de danos ou ameaças de danos ambientais. Em todo o caso, uma vez sub-rogado em todos os deveres do transmitente, o transmissário assume a responsabilidade por todos os atos geradores de danos lícitos ou ilícitos que decorram do seu exercício da atividade de tratamento ou que remontem a momento prévio à transmissão.

¹⁶⁶ O requerimento conjunto deve ser instruído com documento elaborado pelo transmissário no qual conste uma declaração de conformidade do exercício da atividade com as disposições legais aplicáveis (vinculativa do operador) e a identificação do responsável técnico ambiental do estabelecimento ou instalação licenciada e respetivas habilitações. – Cf. n.º 2 do artigo 80º.

¹⁶⁷ Cf. n.º 3 e 4 do artigo 80º.

7.3. A suspensão e revogação da licença de exploração pela entidade licenciadora

A suspensão e revogação da licença de exploração pela entidade licenciadora comportam, necessariamente, uma restrição aos direitos dos particulares e requerem uma harmoniosa ponderação de interesses, devem ser exercidos em observância dos princípios da proporcionalidade *lato sensu*, da legalidade e da boa administração. São poderes de que a Administração dispõe para garantir o cumprimento das medidas impostas aos operadores, da legislação e normas legalmente aplicáveis ao exercício da atividade e, quando necessário, repor desequilíbrios ou efeitos negativos para o ambiente e a saúde humana.

Refira-se que, o elenco de casos descrito no n.º 2 e 4 do artigo 81º não é de natureza contraordenacional ou penal. Trata-se antes, de um conjunto de casos que convocam a ação administrativa através da emissão de um ato de conteúdo desfavorável (suspensão ou revogação). Não obstante determinados factos ou condutas dos operadores possam consubstanciar, simultaneamente, ilícitos censuráveis¹⁶⁸ a ser valorados em sede contraordenacional ou penal, a decisão de suspensão ou revogação da licença de exploração prevista no artigo 81º é uma faculdade que a Administração conserva como condição de exercício de uma atividade privada que é por lei relativamente proibida. Isto porque, a licença de exploração conferida ao particular é, por natureza, um ato precário¹⁶⁹.

Se por um lado, os casos elencados decorrem sobretudo da verificação de factos objetivos¹⁷⁰, facto é que, a Administração conserva¹⁷¹ alguma margem de discricionariedade¹⁷¹ na

¹⁶⁸A prática de factos ilícitos e censuráveis que preencham 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 (contraordenações ambientais), quando qualificados como graves ou muito graves, pode comportar a aplicação de sanções acessórias, de entre as quais, a cessação ou suspensão da licença relacionada com o exercício da respetiva atividade ou, até, a interdição do exercício da atividade – cf. alínea g) e b) do n.º 1 do artigo 30º da L

¹⁶⁹ Assim reconheceu o Tribunal Central Administrativo Sul no ponto XIII do seu acórdão, proferido no âmbito do processo n.º 165/20.5BELSB, de 2 de julho, cujo trecho se transcreve: “A precariedade da licença de gestão de resíduos resulta, em 1.º lugar, do respectivo regime legal. A precariedade do acto de licença decorre da sua temporalidade, que faz com que o correspondente direito caduque decorrido o tempo pelo qual a licença foi concedida. Depois, a precariedade daquele acto deriva também da possibilidade do licenciamento ser modificado ou adaptado, ainda que na pendência de um licenciamento válido. Por último, a precariedade da autorização que decorre da licença de gestão de resíduos manifesta-se, igualmente, na circunstância de um anterior acto de licença não garantir o direito à correspondente renovação do licenciamento, porquanto essa renovação exige a prova por banda do requerente que se mantém a cumprir as exigências legais e que lhe forem determinadas. Mas essa mesma precariedade é também imposta pelo facto de se estar frente a um acto permissivo de uma atividade relativamente proibida e pela necessidade de se salvaguardar eficazmente os correspondentes bens jurídicos ambientais ou de saúde pública.”

¹⁷⁰ Cf. n.º 2 e 4 do artigo 81º do RGGR.

¹⁷¹ Nas palavras do autor Pedro Costa Gonçalves, “a discricionariedade, enquanto oposto de vinculação, supõe que a norma de competência formule uma “disciplina incompleta de poder”, ou seja, que não defina de modo pontual todos os aspetos operativos da ação administrativa”. Assim, “o essencial da discricionariedade reside no facto de se tratar de um poder conferido à Administração para que decida sobre a medida a adotar numa situação concreta

decisão de suspensão, quando verifique a existência de ameaças ou riscos para o ambiente e para a saúde humana¹⁷². Já de menor liberdade dispõe relativamente à decisão de revogação da licença, dado que esta, embora possa ter elementos/momentos discricionários, é de natureza vinculada. Ou seja, “pode”¹⁷³ suspender parcial ou totalmente a licença de exploração (norma permissiva), ao passo que “tem de” revogar (norma preceptiva) verificadas que sejam determinadas circunstâncias.

Embora do RGGR não resulte uma determinação legal expressa de suspender a licença de exploração, somos de opinião que este dever de agir decorre do dever de bem administrar e, no plano constitucional, da concretização da tarefa fundamental do Estado de defender a natureza e o ambiente e de preservar os recursos naturais. Assim, é dever da *Administração* suspender a licença de exploração, total ou parcialmente, sempre que:

- i) Se verifiquem riscos significativos¹⁷⁴ de produção de efeitos negativos ou prejudiciais para a saúde pública ou para o ambiente em resultado de atividades relacionadas com a operação de tratamento de resíduos objeto de licenciamento;
- ii) Se verifique a necessidade de suspender as operações de tratamento para assegurar o cumprimento das medidas impostas para minimizar ou compensar

com base num juízo de valoração delineado na norma de competência como um juízo próprio de Administração ou da função administrativa”. Gonçalves, *Manual de direito administrativo*, 203 e 209. Constituindo um dos grandes temas do Direito Administrativo, objeto de vasta discussão doutrinária e amplo labor jurisprudencial, resulta, portanto, da decisão do legislador em conceder a abertura de determinado preceito normativo por forma a acomodar uma ponderação e decisão administrativa em face de um caso concreto, pautada pelos princípios gerais de direito administrativo. Neste mesmo sentido refere o autor José Vieira de Andrade que, na atividade administrativa, “a discricionariedade não é livre e se exerce sempre para alcançar o fim legalmente estabelecido – nesse sentido se pode dizer que o exercício de poderes discricionários é vinculado, pelo menos, à finalidade legal.” Vieira de Andrade, *Lições de Direito Administrativo*, 54.. Sobre a discricionariedade administrativa, também Sousa e Matos, *Direito Administrativo Geral Tomo I Introdução e princípios fundamentais*, 183–204.

¹⁷² Nesse mesmo sentido declarou o Tribunal Central Administrativo Sul, no seu acórdão proferido em 16/01/2020, no âmbito do processo n.º 963/19.2BELRA, ao considerar justificada a suspensão do ato permissivo (alvará, à data) com base na constatação de que o operador não cumpria os seus termos e declarando ser bastante para se dar por certa a existência dos riscos decorrentes da atividade de tratamento de gestão de resíduos (atividade perigosa), “não tendo a entidade administrativa que fazer prova da existência de danos efectivos com o incumprimento”. Isto porque, determinadas condutas do operador comportam riscos acrescidos que se pretendem “objectar com a suspensão do alvará, numa lógica de prevenção, não a existência de danos efectivos, já verificados.”

¹⁷³ Sobre o conceito deontológico permissivo (“pode”), Vieira de Andrade, *Lições de Direito Administrativo*, 56–61.

¹⁷⁴ Os conceitos indeterminados espraiam-se por todo o direito do ambiente e são utilizados, a mais das vezes, por razões de adequação ao caso concreto e de necessidade de se proceder, em face deste, a uma valoração administrativa. O recurso à intrínseca imprecisão destes conceitos não pretende imprimir ambiguidade ou dificuldade na sua interpretação, mas antes dotá-la de maior elasticidade por forma a acomodar os “(...) juízos de valor, as valorações, a apreciação, a “opinabilidade”, dos operadores jurídicos que vão aplicar, ou melhor, completar o programa (...)” definido na norma competência. Gonçalves, *Manual de direito administrativo*, 254.

- efeitos negativos não previstos para o ambiente ou para a saúde pública decorrentes das operações de tratamento de resíduos;
- iii) O operador não cumpra as condições impostas no âmbito das vistorias prévias ao início da exploração, de conformidade, ou de reexame;
 - iv) Se verifique a desconformidade do estabelecimento ou da instalação com o projeto objeto de licenciamento;
 - v) O operador não cumpra as condições definidas na licença de exploração ou no parecer vinculativo.

Por seu turno, deverá revogar total ou parcialmente a licença de exploração, sempre que:

- vi) Seja inviável a minimização ou compensação de efeitos negativos significativos não previstos para o ambiente ou para a saúde pública que ocorram durante o tratamento de resíduos¹⁷⁵;
- vii) O operador incumpra reiteradamente os termos da respetiva licença de exploração ou do parecer vinculativo;
- viii) Não sejam adotadas as medidas adequadas à prevenção de danos para a saúde humana ou para o ambiente através do recurso às melhores técnicas disponíveis ou outras normas técnicas aplicáveis, sempre que desta omissão resultar a produção de efeitos negativos que de outra forma seriam evitáveis.¹⁷⁶
- ix) O operador realize operações proibidas.
- x) O operador realize operações de tratamento em estabelecimentos ou instalações não abrangidas pela licença;
- xi) O operador não cumpra as condições definidas no âmbito das vistorias;
- xii) O operador deixe de cumprir os requisitos que permitiram a admissão do pedido de licenciamento.

Sem prejuízo dos mecanismos de impugnação gratuitos e contenciosos de que dispõe, ao *requerente* compete, implementar e cumprir os termos e condições

¹⁷⁵ Nestes casos, ainda que dependente de um juízo valorativo da Administração, encontra-se a decisão de revogação maioritariamente vinculada a uma ponderação sobre aspetos técnico-científicos aptos a fundamentar a inviabilidade da minimização ou compensação de efeitos negativos. Ponderação esta que será, ademais, comparativa e que, por comportar uma ablação de direitos do particular, mais fundamentada se requer.

¹⁷⁶ Note-se que, nestes casos, tal como entendeu o Tribunal Central Administrativo Sul no seu acórdão proferido no âmbito do processo n.º 165/20.5BELSB, de 2 de julho, “à Administração incumbe apenas a prova dos factos positivos relativos ao incumprimento das determinações legais ou das regras técnicas aplicáveis ao caso”, competindo ao operador demonstrar o contrário.

impostas pela Administração e colaborar com toda a informação necessária e exigida para aferição de eventuais perigos ou riscos de danos ambientais.

Naturalmente que, cumpridas que sejam as vistorias obrigatórias e periódicas, não pode a Administração agir em função de factos que desconhece. Donde, só relevam para efeitos de eventual responsabilidade por dano ambiental da Administração, os factos sobre os quais, sendo do seu conhecimento, violou um dever de agir ou, agindo, o fez deficitariamente. Ou seja, nos casos em que haja lugar à suspensão ou revogação da licença de exploração (medidas restritivas da atividade de tratamento), a ação da Administração só é apta a concorrer para a produção de danos ambientais quando, verificadas que sejam aquelas circunstâncias, nada faça (omissão) ou, fazendo, seja a sua atuação deficitária em face dos perigos ou riscos identificados (défice de ponderação de riscos). Em síntese, nos casos em que não suspenda ou revogue ou, em alternativa, suspenda ou revogue apenas parcialmente quando os riscos ou efeitos negativos identificados clamassem por uma suspensão ou revogação total.

7.4. A suspensão e cessação da atividade pelo operador

Para além dos casos que acabámos de identificar, o RGGR prevê, ainda, outras circunstâncias modificativas ou extintivas da licença de exploração que operam por comunicação, a pedido do operador ou, ainda, pela sua inatividade. O operador pode suspender a sua atividade pelo prazo de três anos, mediante comunicação à Administração. Comunicação esta que também deve efetuar logo que a pretenda reiniciar, instruída com o pedido de vistoria de conformidade quando tenha decorrido um ano sobre a data de suspensão.¹⁷⁷

Já a cessação da licença de exploração observa um procedimento mais complexo. Ao operador que pretenda cessar a sua atividade, não basta comunicar essa intenção. A cessação da exploração depende da apresentação de um pedido de renúncia da licença de exploração que tem de ser aceite pela entidade licenciadora. Ou seja, porque a cessação da atividade de tratamento importa uma renúncia à licença de exploração atribuída a uma instalação ou estabelecimento, tal significa que esse estabelecimento ou instalação afeto ao seu exercício poderá ser parcial ou totalmente desativado ou, até, encerrado.

Destarte, por se tratar de um procedimento do qual podem resultar danos ambientais (quer emergentes de ações tendentes à cessação da atividade, quer do encerramento da própria

¹⁷⁷ Cf. n.º 1 do artigo 82º - Nos casos em que verifique desconformidades, a entidade licenciadora pode impor novas condições de exploração através de decisão fundamentada.

instalação/estabelecimento), se requer que o pedido de renúncia da licença seja instruído com uma avaliação do estado do solo e demais documentação que evidencie junto da Administração que a cessação de atividade não produz qualquer situação de degradação ambiental resultante da libertação de contaminantes ao longo do tempo e/ou de forma não controlada (passivo ambiental)¹⁷⁸.

Bem assim, recebido que seja o pedido, compete à entidade licenciadora proceder à vistoria do local e respetivas instalações quantas vezes considerar necessário, por forma a identificar tais situações e a determinar as condições a cumprir pelo operador para aceitação do pedido, que podem passar pela adoção de mecanismos de minimização e correção de efeitos negativos para o ambiente.

Por último, a cessação da atividade pode, ainda, ocorrer contra a vontade do operador. Isto é, a sua inatividade por 3 anos ou mais determina a caducidade da licença de exploração, ainda que se mantenham as obrigações do operador, designadamente em fase de pós-encerramento do estabelecimento ou instalação.

Assim, são deveres da *Administração*:

- i) Realizar a vistoria de conformidade para efeitos de reinício da exploração de estabelecimento que tenha suspenso a sua atividade durante mais de um ano;
- ii) Decidir sobre o pedido de renúncia à licença de exploração apresentado pelo operador, determinando as condições a observar para cessação da atividade, quando aplicável.
- iii) Averbear todas as situações de suspensão, cessação e caducidade da licença de exploração do estabelecimento no processo e promover a pertinente atualização da informação no SIRER.

O artigo 82º é omissivo quanto às consequências da não realização da vistoria. Porém, ao fazer depender o reinício da exploração da existência de uma vistoria de conformidade, à qual é aplicável, com as necessárias adaptações, o regime das vistorias prévias¹⁷⁹, nos casos em que esta não se realize, por motivo não imputável ao operador, não só há lugar à devolução imediata da taxa paga, como equivale a omissão à verificação da conformidade do estabelecimento com

¹⁷⁸ Cf. alínea q) do n.º 1 do artigo 3º do RGGR.

¹⁷⁹ Cf. n.º 2 do artigo 64º do RGGR.

o projeto inicialmente apresentado¹⁸⁰. Ou seja, o operador reinicia a sua atividade com base num ato permissivo tacitamente proferido, sem que exista uma nova ponderação administrativa sobre as circunstâncias de facto que se verificavam à data da emissão da licença de exploração.

Quando não decida acerca do pedido referido em ii), também neste caso se comina a omissão com o deferimento tácito¹⁸¹ do pedido de renúncia. Solução que tem tanto de expedita, quanto de profundamente perturbadora para o interesse público ambiental¹⁸². Não obstante, da redação do n.º 7 se infere uma exceção: a não produção do deferimento tácito *nos casos em que o prazo estiver suspenso por incumprimento de condições impostas na sequência de vistoria*. Apesar de a norma não referir expressamente qual a vistoria apta a suspender o prazo de decisão, nem o prazo de duração da suspensão, considerando o seu espírito, parece-nos ter sido pretensão do legislador aludir aos casos em que a Administração determinou um conjunto de condições para aceitação do pedido de renúncia, na sequência de uma das vistorias efetuadas ao abrigo do n.º 6 do artigo 82º. Medidas cujo não cumprimento determina¹⁸³ a suspensão do prazo de decisão de 90 dias, ficando este suspenso até que o operador cumpra as condições determinadas.

Assim, a inobservância dos deveres da Administração pode concorrer para a produção de danos ambientais:

- i) Por ação, pela emissão de uma decisão favorável ao projeto de alteração sem se considerarem todos ou alguns dos aspetos relevantes (quer por défice ou erro na valoração, quer por não considerar ou não serem emitidas todas as pronúncias pelas demais entidades públicas).
- ii) Por omissão, nos casos em que, sendo necessário, não estabeleça novas condições para reinício da exploração ou não realize a vistoria de conformidade requerida pelo operador.
- iii) Por omissão, não determine condições a observar pelo operador para cessação da atividade sem passivo ambiental ou não decida sobre o pedido de renúncia à licença de exploração apresentado pelo operador.

¹⁸⁰ Cf. n.º 9 e 10 do artigo 73º do RGGR.

¹⁸¹ Cf. n.º 7 do artigo 82º do RGGR.

¹⁸² Conforme refere o autor Rui Tavares Lanceiro, “De nada adianta a existência de regimes exigentes de controlo prévio ambiental, decorrentes de exigências constitucionais ou europeias, se o ultrapassar de um limite temporal permite ignorar a falta de pronúncia das autoridades ambientais”. Lanceiro, «Instrumentos preventivos», 280–81.

¹⁸³ A suspensão do prazo deverá, neste caso, ser expressamente declarada pela entidade licenciadora.

Analisados que estão os deveres que decorre do RGGR em sede de licenciamento e controlo de instalações ou estabelecimentos de operações de tratamento de resíduos, importa uma vez mais sublinhar que este exercício de identificação e sistematização dos deveres da Administração tem por fim último o apuramento dos factos relevantes potencialmente geradores de danos ambientais, de modo a que possamos aferir, posteriormente, do modo e termos de uma eventual imputação à Administração. Aqui chegados, cumpre saber:

Pode a Administração ser responsabilizada por danos ambientais? Se sim, em que termos?

PARTE III – A RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO POR DANO AMBIENTAL

No seio de um Estado de Direito Democrático, a responsabilidade é um instituto de inegável valor para a garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais, para assegurar o respeito e dignidade da pessoa humana e para a existência da mais elementar justiça entre os cidadãos. É, por essa razão, transversal a todos os ramos do Direito.

Naturalmente que, abordar o tema da responsabilidade civil é trazer à colação, por ser elementar, o direito civil, mais concretamente, uma das fontes do direito das obrigações, de tradição milenar, por via da qual se atribui a um sujeito a obrigação de responder pelos danos causados que cause a um terceiro. Tratando-se do instituto que tem por fim último ressarcir o lesado pelo dano que suportou na sua esfera jurídica, de modo a torná-lo indemne¹⁸⁴, ser-nos-ão úteis os seus conceitos¹⁸⁵ e as discussões dogmáticas e jurisprudenciais que encerra.

E bem assim, se reconhece a sua centralidade no âmbito do Direito Público¹⁸⁶. No Direito Penal, em particular, a tutela ambiental tem sido objeto de sucessivas alterações legislativas, encontrando-se atualmente tipificados no Código Penal um conjunto de ilícitos criminais que versam sobre componentes ambientais, espécies protegidas, floresta, património

¹⁸⁴ Nas palavras do autor Diogo Freitas do Amaral, há, portanto, que “colocar o lesado na situação em que o mesmo se encontraria, caso tudo se tivesse passado como seria de esperar de acordo com que é habitual acontecer”. Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, II:566.

¹⁸⁵ Para efeitos de imputação (atribuição da obrigação de indemnizar ao autor do dano), a responsabilidade civil extracontratual atribui ao lesado a obrigação de demonstrar os factos invocados (ónus da prova), i.e., de indicar e/ou apresentar os elementos de prova que permitam aferir do preenchimento dos cinco pressupostos cumulativos: *facto voluntário, ilicitude, culpa, dano e nexo causal*. Cordeiro, *Tratado de direito civil*, VIII:421–22.

Já para imputação da responsabilidade obrigacional ou contratual¹⁸⁵, porque decorrente de uma obrigação específica que as partes instituíram na sua relação e à qual se quiseram vincular, basta que seja demonstrada pelo lesado a existência de um facto, a ilicitude¹⁸⁵ e o nexos causal entre o facto e o dano, presumindo-se a culpa do devedor. Assim, uma vez presumida, competirá ao devedor elidi-la ou “demonstrar que tinha a possibilidade legal de não executar a obrigação”. Cordeiro, VIII:409.

Na responsabilidade aquiliana faz-se variar o *quantum* da indemnização em função do grau de culpa do agente. Conforme disposto no artigo 494º do CC, quando a responsabilidade se fundar na mera culpa, poderá a indemnização ser fixada, equitativamente, em montante inferior ao que corresponderia aos danos causados, desde que o grau de culpabilidade do agente, a situação económica deste e do lesado e as demais circunstâncias do caso o justifiquem.

¹⁸⁶ A responsabilidade “não se limita, no âmbito do direito público, a satisfazer as necessidades de reparação e prevenção, à semelhança do que acontece no direito civil. Como conquista lenta mas decisiva do Estado de direito, a responsabilidade estadual é, ela mesma, instrumento de legalidade. (...) não apenas no sentido de assegurar a conformidade ao direito dos actos estaduais (...), [mas também] a realização da justiça material.” José Gomes Canotilho, *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos* (Coimbra: Livraria Almedina, 1974), 13.

cultural¹⁸⁷. Importa-nos, contudo, a responsabilidade civil da Administração no respeitante a “perdas e danos, por contraposição à responsabilidade disciplinar e penal que, pelas regras do concurso de normas, até podem cumulativamente verificar-se”.¹⁸⁸

Assim, sem prejuízo dos casos em que exerça a atividade de gestão de resíduos como atividade económica na qualidade de operador, abordar a responsabilidade da Administração por dano ambiental no âmbito do RGGR é, essencialmente, referir-nos à responsabilidade da *máquina administrativa* do Estado¹⁸⁹. Ora, como vimos, a atividade da Administração em matéria de gestão de resíduos traduz-se, maioritariamente, na prática de atos administrativos¹⁹⁰ permissivos - de conteúdo favorável (as licenças e autorizações) - ou impositivos - de conteúdo desfavorável (atos ablatórios¹⁹¹, impositivos¹⁹² ou os indeferimentos¹⁹³).

Atos dos quais, para além da lesão de direitos dos particulares, podem resultar lesões ou prejuízos para componentes ambientais que devem ser objeto de reparação pelo seu autor. Donde, para além da responsabilidade que possa vir a ser imputada à Administração por danos decorrentes da sua atividade de operador, importa-nos abordar a responsabilidade da Administração por dano ambiental, que decorra do exercício da função administrativa¹⁹⁴.

Por isso, para efeitos de aferição de uma eventual imputação da responsabilidade por dano ambiental à Administração, há que:

¹⁸⁷ Cf. artigos 278º, 279º, 279º-A e 280º do Código Penal. Não obstante, tal como refere os autores Helena Morão e Frederico Machado Simões, “num cenário em que o agente poluidor modelo continua a ser uma pessoa coletiva movida por um cálculo de custo-benefício económico, as mais elevadas sanções pecuniárias que o Direito de Mera Ordenação Social proporciona o tornam um candidato especialmente apto a exercer um efeito preventivo mais dissuasor da prática de ilícitos lucrativos”. Helena Morão e Frederico Machado Simões, «Instrumentos sancionatórios», em *Tratado de Direito do Ambiente. Vol I. Parte Geral*, 3ª edição (Lisbon Public Law Editions, 2024), 633, <https://lisbonpubliclaw.pt/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-i-parte-geral-3a-edicao/>.

¹⁸⁸ Sérvulo Correia, «A responsabilidade civil da Administração», *Boletim da Faculdade de Direito de Bissau*, junho de 1995, 9–20.

¹⁸⁹ Vieira de Andrade, *Lições de Direito Administrativo*, 15–16.

¹⁹⁰ Conceito definido no artigo 148º do CPA: decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta. Sobre o conceito e espécies de ato administrativo, Vieira de Andrade, 159. e Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, II:233–67.

¹⁹¹ Atos que *suprimem, comprimem ou retiram direitos ou faculdades*, como é o caso das decisões de suspensão ou revogação das licenças de exploração emitidas com o conseqüente encerramento do estabelecimento ou instalação. Vieira de Andrade, *Lições de Direito Administrativo*, 176.

¹⁹² Consubstanciados nas ordens de conteúdo positivo ou negativo que a Administração determina aos particulares.

¹⁹³ Entende-se por indeferimento a *recusa, pelo órgão competente, total ou parcial, da prática de acto favorável ou da produção de efeitos jurídicos requerida pelo interessado*. Vieira de Andrade, *Lições de Direito Administrativo*, 177.

¹⁹⁴ Diga-se, em todo o caso, que “(...) embora apresente algumas particularidades, a responsabilidade civil decorrente do exercício da função administrativa não é essencialmente diferente do instituto homólogo regulado pelo direito privado: uma e outra podem ser fonte autónoma de relações jurídicas de natureza obrigacional (...)”. Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, II:564.(Amaral 2018, 564).

- i) Averiguar a existência de normas em matéria de responsabilidade por dano ambiental;
- ii) Aferir da sua aplicação aos danos ambientais decorrentes da função administrativa;
- iii) Aferir da possibilidade e termos de imputação de danos ambientais à Administração.

8. Enquadramento jurídico da responsabilidade por dano ambiental

Recuperando o exposto no ponto 4, a nível europeu, só com a Diretiva 2004/35/EC, de 21 de abril¹⁹⁵ (DRA) foi abordada a responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais significativos. Sem prejuízo dos *défices de partida*¹⁹⁶ de que padece, a relevância que este diploma reveste prende-se, sobretudo, com a primeira inscrição no quadro normativo europeu de uma definição de danos ambientais, passando a incluir toda a alteração adversa mensurável, de um recurso natural ou a deterioração mensurável do serviço de um recurso natural, quer ocorram directa ou indirectamente. Ou seja, de dano ecológico.

A nível nacional, veio aquela a ser transposta pelo DL n.º 147/2008, de 29 de julho que estabeleceu o regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais (RJRA), composto de 5 capítulos, “embora grande parte do seu regime já se pudesse retirar da Lei de Bases do Ambiente e da Lei de Participação Procedimental e Acção Popular”¹⁹⁷. Diploma no qual se distinguiu a responsabilidade civil (Capítulo II) da responsabilidade administrativa pela prevenção e reparação de danos ambientais (Capítulo III), prevendo-se em cada um deles uma distinção entre responsabilidade objetiva e subjetiva, numa tradicional contraposição de matriz civilista. O Capítulo II não veio introduzir uma inovação legislativa, dado consistir somente numa replicação das normas de responsabilidade já inscritas no Código Civil.

¹⁹⁵ Sobre o contexto da Diretiva, seus antecedentes e problematização: Amado Gomes, «A (in)efectividade do regime europeu de prevenção e reparação do dano ecológico», 10–20.e Oliveira, «O conteúdo do dever do Estado de garantia de reparação do dano público ambiental no direito público do ambiente», 407.

¹⁹⁶ Segunda a autora Carla Amado Gomes, a Diretiva abre espaço a fugas ao seu regime, assim como, a não consagração do dano ao ar como dano autónomo nem do dano ao solo como um dano ecológico, a restrição do seu âmbito de aplicação aos danos decorrentes do exercício de uma atividade económica (ocupacional), a exigência da verificação de uma causalidade inequívoca entre o facto e o dano, o reporte da reparação do dano ao estado do bem imediatamente anterior ao dano e não ao estado em que o bem se encontraria se o dano não tivesse ocorrido (restituição da situação atual hipotética). Amado Gomes, «A (in)efectividade do regime europeu de prevenção e reparação do dano ecológico», 15–16.

¹⁹⁷ Luís Manuel Menezes Leitão, «A responsabilidade civil por danos causados ao ambiente», em *Estudos dedicados ao Professor Doutor Luís Alberto Carvalho Fernandes*, vol. II, 397, acedido 30 de maio de 2025, <https://revistas.ucp.pt/index.php/direitojustica/article/view/11435/11007>.

O regime de responsabilidade objetiva e subjetiva descrito nos artigos 7º e 8º não representou uma novidade no ordenamento jurídico, porquanto não veio responder à necessidade de integrar o dano ecológico *stricto sensu* nos danos objeto de reparação. A ofensa de direitos ou interesses alheios por via da lesão de um qualquer componente ambiental e respetiva obrigação de reparar os danos resultantes dessa ofensa (incluindo os que emergem do exercício das atividades ocupacionais descritas no anexo iii ao RJRA) já decorriam do regime de responsabilidade previsto no CC. Na verdade, como refere a autora Carla Amado Gomes, o legislador,

(...) ao inserir um Capítulo II dedicado à Responsabilidade Civil, introduziu um elemento de dúvida existencial no regime pois, não só fez crer que no Capítulo III se não trata, afinal, de utilizar o instituto da responsabilidade civil públicas (...), como trouxe para o diploma todo um conjunto de situações claramente excluídas do seu âmbito de aplicação, por desnecessidade e diferença.”¹⁹⁸

Substancialmente novo, outrossim, veio a ser a previsão de um regime de responsabilidade pela adoção de medidas de prevenção de ameaças iminentes e de reparação de danos ambientais decorrentes¹⁹⁹:

- i) Do exercício de uma das atividades ocupacionais descritas no anexo iii ao RJRA, independentemente de culpa (responsabilidade objetiva)²⁰⁰.
- ii) Do exercício de uma atividade ocupacional distinta das descritas no anexo iii ao RJRA, desde que provada a culpa (responsabilidade subjetiva).

¹⁹⁸ Carla Amado Gomes, «De que falamos quando falamos de dano ambiental? Direito, mentiras e crítica», em *Actas do Colóquio: A responsabilidade civil por dano ambiental* (ICJP, 2009), 154–55, https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidadecivilpordanoambiental_isbn2.pdf.

¹⁹⁹ Definidas nas alíneas m) e n) do artigo 11º do RJRA.

²⁰⁰ Definida pelo n.º 1 do artigo 2º do RJRA, entende-se por atividade ocupacional toda a atividade económica, independentemente do seu carácter público ou privado, lucrativo ou não. Atividades das quais se excecionam as previstas no n.º 2 do artigo 2º e que configuram, em bom rigor, as situações de um Estado exceção.

A nível comunitário, veio a Comissão Europeia esclarecer em 2021 que, apesar de ser feita menção somente aos danos ambientais decorrentes do exercício da atividade ocupacional, por analogia, esta também se deve aplicar às atividades ocupacionais exercidas no desrespeito dos requisitos de autorização ou de outros requisitos regulamentares. Argumentação que surge na sequência do “processo C-494/01, Comissão/Irlanda, em que o Tribunal considerou que poderá ocorrer incumprimento dos requisitos de controlo associados aos requisitos de licenciamento no caso de operações de resíduos efetuadas sem licença, [e] consagrou igualmente a integração dos operadores ilegais no âmbito de aplicação da diretiva”. Por outro lado, “não se deve presumir que a questão da responsabilidade se coloca apenas em caso de acidentes ou incidentes pontuais; pode também surgir no contexto de um funcionamento normal”, devendo antes referir-se a todas as ocorrências danosas sejam elas de natureza aditiva, subtrativa ou extrativa ou, ainda, puramente destrutiva. Cf. ponto 15 da «COM (2021/C 118/01)».

Porém, frustradas que foram as ambições preambularmente enunciadas²⁰¹, tal como a DRA, o RJRA não inscreve na ordem jurídica nacional um amplo e autêntico regime de reparação de danos ambientais, abrangendo somente os danos ambientais com efeitos significativos adversos e suas ameaças iminentes, causados às espécies e habitats naturais protegidos, à água e ao solo²⁰². Os quais, só são objetivamente imputáveis aos operadores quando decorrentes de atividades exercidas no âmbito de atividades ocupacionais, carecendo os demais da demonstração da existência de culpa do agente. Excluídos ficaram, à partida, os danos ambientais não decorrentes do exercício de uma concreta atividade económica.

Uma exígua solução que veicula os recorrentes desafios inculcados à construção de regimes reparatórios em matéria de Direito do Ambiente, na medida em que:

- i) Não tutela a totalidade dos componentes ambientais e suas interações;
- ii) O solo não é tutelado pelo seu valor intrínseco, mas antes pelos *riscos significativos* para a saúde humana que a sua contaminação pode comportar;
- iii) Restringe a responsabilidade objetiva pela adoção de medidas a danos decorrentes do exercício de uma atividade ocupacional;
- iv) Para efeitos de imputação, só são abrangidos os danos que preencham o conceito indeterminado de *dano adverso e significativo*, não contemplando os demais que não sejam como tal considerados;
- v) Faz depender a responsabilidade pela adoção de medidas de prevenção e/ou reparação decorrentes das atividades não previstas no anexo iii (responsabilidade subjetiva), da identificação concreta do autor do dano, da existência de culpa e da prova do nexo causal²⁰³. Pressupostos que são, a mais

²⁰¹ Cf. preâmbulo, afirmava o legislador que, por via do Decreto-Lei ora transposto, se visava solucionar as dúvidas e dificuldades de que se tem rodeado a matéria da responsabilidade civil ambiental no ordenamento jurídico português, só assim se podendo aspirar a um verdadeiro desenvolvimento sustentável.

²⁰² Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 11º, entende-se por “ameaça iminente de danos” a probabilidade suficiente da ocorrência de um dano ambiental, num futuro próximo.

Em consonância com a transcrita RDA, o dano ambiental foi definido em função de danos a determinados componentes ambientais, previstos nas alíneas i), ii) e iii) da alínea e) do artigo 11º do RJRA. Note-se que, o solo não foi objeto de tutela nos termos dos demais componentes. O dano ao solo só é objeto de reparação, para efeitos do RJRA, na medida em que consubstancie uma contaminação do solo que crie um risco significativo para a saúde humana.

²⁰³ O nexo de causalidade que decorre do RJRA assenta num critério de verosimilhança e de probabilidade de o facto danoso ser apto a produzir a lesão verificada – cf. artigo 5º. Critério este que suscita questões múltiplas em face das características, modo de produção e consequências do dano ambiental. A solução nacional encontra-se em conformidade com o que tem sido o entendimento do Tribunal de Justiça da União Europeia. O qual, ao apreciar as questões suscitadas quanto à existência do nexo causal entre o facto e o dano ambiental, tem considerado que, “se a regulamentação de um Estado-Membro assim o previr, uma presunção baseada em indícios plausíveis é suficiente para estabelecer o nexo”. Cf. ponto 16 da «COM (2021/C 118/01)». Sobre os desafios e dificuldades que a prova do nexo causalidade enfrente em matéria de direito do ambiente: Vasco Pereira da Silva,

das vezes, de difícil ou impossível preenchimento no dano ao bem jurídico ambiente, porquanto nem sempre é possível identificar ou individualizar o autor do dano, comprovar a existência de culpa ou, mesmo até, identificar ou autonomizar a causa geradora do risco ou dano.

No que à gestão de resíduos diz respeito, como vimos, o RGGR não prevê um regime reparatório de danos ambientais e, bem assim, não veio o regime previsto no RJRA suprir totalmente essa omissão, dado tratar-se de um instrumento “situado no plano da prevenção administrativa”²⁰⁴. À semelhança da DRA, o RJRA contempla no seu anexo iii um conjunto de *atividades ocupacionais perigosas* que, apesar de não serem expressamente referidas como tal, são assim entendidas pelo legislador por serem suscetíveis de produzir danos adversos e significativos aos componentes ambientais tutelados²⁰⁵. De entre estas, encontram-se as operações de gestão de resíduos que foram, aliás, consideradas como uma das principais atividades ocupacionais perigosas causadoras de danos ambientais²⁰⁶. Ou seja, o operador de gestão de resíduos é, nos termos do artigo 12º do RJRA, responsável pela adoção de medidas de prevenção face a ameaças iminentes de danos ambientais significativos e pela adoção de medidas de reparação quando tais danos ocorram.

Assim, em matéria de responsabilidade, o RJRA veio estabelecer um regime de responsabilidade por medidas de prevenção e reparação aplicável à Administração, nos casos em que a atividade de gestão de resíduos seja exercida por entidade pública. Responsabilidade que se aplica nos mesmos termos em que seria aplicável a qualquer pessoa singular ou coletiva (pública ou privada) e que deve ser imputada à entidade que detenha poderes sobre o funcionamento técnico e económico da atividade (operador)²⁰⁷. Ou seja, de fora ficam os danos ambientais que decorram, direta ou indiretamente, do exercício da função administrativa (por

Responsabilidade Administrativa em Matéria de Ambiente (Principia, 1997), 27–28.; Oliveira, «Instrumentos reparatórios», 353–54., Ana Perestrelo de Oliveira, «A prova do nexo de causalidade na lei da responsabilidade ambiental», em *Actas do Colóquio: A responsabilidade civil por dano ambiental* (ICJP, 2009), 172–92, https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidadecivilpordanoambiental_isbn2.pdf.; Ana Perestrelo de Oliveira, *Causalidade e Imputação na responsabilidade Civil Ambiental* (Edições Almedina, 2007). e Aragão, *O Princípio do Nível Elevado de Protecção e a Renovação Ecológica do Direito do Ambiente e dos Resíduos*, 212–14.

²⁰⁴ (Gomes, A responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas e demais entidades públicas e a responsabilidade civil por dano ecológico: sobreposição ou complementaridade? 2024, 248)

²⁰⁵ O conceito de *danos significativos* é, como tantos outros no Direito do Ambiente, um conceito indeterminado cujo preenchimento depende de valoração da entidade competente em face do caso concreto. No que diz respeito aos danos causados às espécies e habitats naturais protegidos, contudo, foram avançados no Anexo IV um conjunto de critérios para a sua identificação.

²⁰⁶ Consultar: «COM(2016) 204 final» (Comissão Europeia, 14 de abril de 2016).

²⁰⁷ Cf. alínea l) do artigo 11º do RJRA.

ação ou omissão da entidade licenciadora ou da entidade consultada), por não ser esta uma atividade ocupacional.

Não obstante, o RJRA prevê, ainda, um conjunto de circunstâncias em que o operador pode ser eximido do pagamento dos custos das medidas de prevenção ou de reparação a que haja lugar. É o que acontece nos casos em que operador demonstre que:

- i) O dano resultou 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;
- ii) Não atuou com culpa, que o dano ambiental foi causado por uma emissão²⁰⁸ ou ação expressamente permitida ao abrigo da licença de exploração e que, no âmbito da sua atividade, observou as condições nela estabelecidas e as normas previstas no RGGR em vigor à data do facto; ou
- iii) Não atuou com culpa e que o dano ambiental foi causado por uma emissão, atividade ou qualquer forma de utilização de um produto no decurso de uma atividade que não era considerada suscetível 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 (com fundamento no *state-of-the-art*)²⁰⁹.

Note-se que a redação da norma não refere expressamente a existência de uma exclusão da responsabilidade do operador, mas antes uma exclusão da obrigação de pagamento dos custos das medidas a que haja lugar. Solução que se afigura problemática do ponto de vista da efetiva reparação do dano ambiental e da justa repartição de encargos, uma vez que não é acompanhada de uma determinação (pelo menos, expressa) de transmissão da obrigação para terceiro, nomeadamente, para a Administração.

No caso referido em i), o operador fica obrigado a adotar e executar as medidas de prevenção e reparação dos danos ambientais, gozando do direito de regresso sobre a entidade administrativa que tenha dado a ordem ou instrução. Diferentemente, nos casos descritos em ii)

²⁰⁸ Definida na alínea f) do n.º 1 do artigo 11º como a libertação para o ambiente de substâncias, preparações, dos organismos ou microrganismos, que resulte de uma atividade humana.

²⁰⁹ Esta solução segue a mesma lógica que assentam as MTD's, que pretende acomodar parte da incerteza e constante evolução dos métodos e técnicas disponíveis para o exercício de determinadas atividades ocupacionais. Por não ser possível conhecer da sua existência, os danos produzidos nestas circunstâncias não são imputáveis a em sede de responsabilidade civil. Carla Amado Gomes, «Estado, Desenvolvimento e Riscos Tecnológicos: Reflexões sobre as hipóteses da responsabilidade civil pública por danos causados por riscos de civilização e inovações disruptivas», em *Textos dispersos sobre direito da responsabilidade extracontratual das entidades públicas - em especial, por facto da função administrativa* (AAFDL Editora, 2024), 450–51.

e iii) nada mais nos é dito quanto à sua imputação, embora o advérbio “ainda” nos permita advogar a sujeição à mesma disciplina. Já nos casos em que este não as adote, pode a autoridade competente, em último recurso, adotá-las e suportar os seus custos através dos meios de garantia (Garantias obrigatórias prestadas pelos operadores ou Fundo Ambiental)²¹⁰. Ou seja, apesar de não ser da sua responsabilidade a adoção de medidas de prevenção ou de reparação, subsidiariamente, poderá a Administração executá-las, suportando os respetivos custos.

A opção de positivar uma faculdade em detrimento de um dever jurídico de adotar as medidas de prevenção ou reparação a que haja lugar, expõe a controvérsia da consagração de normas gerais em matéria de direito de ambiente. Por meritórios que sejam os esforços envidados por intérprete que procure defender a existência de um dever jurídico da Administração a título subsidiário, por apelo aos direitos fundamentais de matriz constitucional ou aos princípios da responsabilidade e da recuperação, não encontrará amparo no preceito normativo.

Ora, se nos casos em que atua com fundamento num ato permissivo/autorizador²¹¹, a opção pela desoneração total do operador pode ser questionável, mas justificada, até certo ponto, pelo primado do princípio da confiança, nos casos descrito em iii), mais do que questionável, esta uma opção afigura-se insustentável. Desde logo, porque ignora que o exercício da atividade ocupacional de gestão de resíduos é uma atividade perigosa que pode gerar lucro, sendo o operador o maior beneficiado com o seu exercício. Ou seja, pesados que sejam os prós e os contras da permissão do exercício de determinadas atividades económicas em setores de significativo risco ambiental, em última análise, é sobre o Estado que acabarão por recair os custos associados à adoção de medidas de prevenção e reparação (quando as possa adotar), aos quais acrescem os custos de uma eventual reparação de danos acumulados pelo exercício desta e de tantas outras atividades e/ou dos danos cujos autores não é possível identificar - *danos órfãos*²¹². Problemática multidimensional, que se coloca, sobretudo, ao nível

²¹⁰ Cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 17º do RJRA. Com a revogação do artigo 69º da LQCA e a criação de um único fundo, os custos da intervenção pública de prevenção e reparação dos danos ambientais são, atualmente, suportados pelo Fundo Ambiental (FA). O qual por finalidade apoiar políticas ambientais para a prossecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável e suporta, na medida da sua capacidade, os encargos do Estado decorrentes da aplicação do RJRA. Cf. artigo n.º 1 do artigo 23º do RJRA e artigo 3º e 5º do Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto.

²¹¹ Reportando-nos aos atos permissivos que anteriormente identificámos como instrumento da atividade administrativa, utilizaremos, como sinónimo, a terminologia adotada no RJRA *atos autorizadores*.

²¹² Carla Amado Gomes, «O regime de responsabilidade civil/patrimonial extracontratual do Estado, em especial da Administração: ambiguidades de um instituto milenar no contexto jurídico-público do século da incerteza», em *Direito Administrativo - Estudos em Homenagem ao Doutor Vieira de Andrade* (Almedina, 2023), 255–80. Cf. prevê o n.º 4 do artigo 19º RJRA, a autoridade competente pode decidir não recuperar os custos das medidas de

da capacidade e disponibilidade financeira estadual e que tem determinado, até à data, a incapacidade de assegurar uma efetiva reparação do dano ecológico, que tenderá a agudizar-se tanto mais, quanto maior for a quantidade e diversidade de atividades autorizadas (que comportem riscos significativos).

Para além do mais, o RJRA veio ainda prever um conjunto de circunstâncias em que, por inércia ou incumprimento dos deveres do operador, a Administração pode ser convocada a atuar, quer para prevenir ou minimizar ao máximo a ocorrência de danos ambientais, quer para reparar, reabilitar ou substituir os recursos naturais e os serviços danificados. É o que acontece nos casos de ameaça iminente ou de ocorrência de dano ambiental em que a Administração:

- i) Dá instruções obrigatórias ao operador quanto às medidas de prevenção e/ou de reparação necessárias ou revoga instruções previamente dadas²¹³.
- ii) Executa, subsidiariamente e a expensas daquele, as medidas de prevenção e/ou reparação necessárias, designadamente quando a ameaça iminente de dano ambiental não tenha desaparecido, a gravidade e as consequências dos eventuais danos assim o justifiquem ou dos danos ocorridos assim o exijam.

Tal como as medidas adotadas pelo operador, não está a atuação da Administração isenta de produzir danos ambientais. Isto é, não só podem ser dadas instruções obrigatórias ao operador cuja implementação produza ou concorra para produzir ou agravar um dano ambiental, como pode a própria Administração, substituindo-se ao operador, executar medidas de prevenção e/ou reparação geradores ou agravantes do dano ambiental há produzido.

Estas hipóteses não decorrem diretamente da atividade de gestão de resíduos, nem do licenciamento das instalações ou estabelecimentos de gestão de resíduos. São, antes, circunstâncias que decorrem no âmbito da monitorização da operação licenciada e que se enquadram na atividade administrativa de controlo de perigos e de prevenção de danos. Tratando-se de um instrumento preventivo, nos casos em que o operador não proceda em conformidade com os seus deveres perante uma ameaça iminente ou da produção de um dano

prevenção e reparação quando o operador não puder ser identificado. Em bom rigor, trata-se de uma impossibilidade.

²¹³ Cf. alínea c) do n.º 5 do artigo 14º e alínea e) do n.º 3 do artigo 15º do RJRA. Também aquando da alteração das medidas de reparação previamente determinadas, deve a autoridade competente proceder em conformidade com os princípios gerais de direito administrativo, garantindo ao operador, quando possível, a participação na sua definição – cf. artigo 16º e n.º 2 do artigo 17º do RJRA.

ambiental, compete à Administração (autoridade competente) substituir-se ao operador e implementar as medidas necessárias para prevenir ou reparar o dano ambiental²¹⁴.

Deste modo, para além das situações identificadas no RGGR, a ação ou omissão da Administração pode, ainda, dar origem ou concorrer para produção de danos ambientais, quando:

- i) Dê uma ordem ou instrução ao operador, de cuja execução resulte numa ameaça iminente ou num dano ambiental. Não aplicável nos casos em que o faça na sequência de uma emissão ou incidente causado pela atividade do operador
- ii) Autorize uma emissão ou ação na licença de exploração que se venha a verificar geradora de dano ambiental.
- iii) Determine ao operador ou execute, a título subsidiário, medidas de prevenção e/ou de reparação, que produzam novos danos ambientais ou agravem os danos ambientais já produzidos.

9. Enquadramento jurídico da responsabilidade pelo exercício da função administrativa

Em busca de um regime que nos permita aferir da responsabilidade por danos ambientais decorrentes do exercício da função administrativa, há que analisar o único regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas pelos danos decorrentes de atos e omissões praticadas no exercício da função administrativa – O DL n.º 67/2007, de 31 de dezembro. O que faremos, tendo por referência não só os deveres da Administração decorrentes do RGGR, identificados na Parte II, mas também as circunstâncias de intervenção da autoridade competente que destacámos na análise do RJRA.

Deste modo, procuraremos examinar a reparação do dano ambiental decorrente da função administrativa numa análise conjunta do RJRA e do RCCE, dado existir uma “relação de complementaridade” entre estes dois diplomas, por deter o primeiro uma vocação essencialmente preventiva do RJRA e, o segundo, uma finalidade reparatória²¹⁵. Exercício que

²¹⁴ Note-se que, como vimos, a exceção de obrigação de pagamento apenas se verifica nos casos em que o dano resulte do cumprimento de uma ordem ou instrução emanadas de uma autoridade pública, que não seja proferida em resultado de uma emissão ou incidente causado pela atividade do operador. Donde, mesmo que a Administração seja chamada a intervir, goza de direito de regresso junto do operador, conforme resulta do n.º 3 do artigo 16º do RJRA.

²¹⁵ Carla Amado Gomes, «A responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas e demais entidades públicas e a responsabilidade civil por dano ecológico: sobreposição ou complementaridade?», em *Textos*

nos será útil para a subsunção dos factos ao regime de responsabilidade aplicável e para responder à questão última a que nos propusemos: *Em que termos pode a Administração ser responsabilizada?*

Ora, a responsabilidade civil pelo exercício da função administrativa, como atualmente a conhecemos, não é fruto do ímpeto reformista do legislador constituinte. Apesar de a responsabilidade civil do Estado ter obtido consagração constitucional em 1976, até 2008, vigorou no ordenamento jurídico nacional o Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967 que “superou definitivamente a ideia de irresponsabilidade do Estado.”²¹⁶ (Gomes 2024, 93).

Não obstante, por ser um elemento essencial do Estado de Direito e com vista à plena concretização da lei fundamental, veio o legislador estender a responsabilidade do Estado e demais entidades públicas aos danos decorrentes da função legislativa e jurisdicional. Assim, prevista no artigo 22º da CRP, a responsabilidade civil/patrimonial das entidades públicas visa garantir a proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos face a ações ou omissões administrativas ilícitas, garantindo-lhes uma indemnização pecuniária dos prejuízos morais ou patrimoniais pelos danos que suportem na sua esfera jurídica, quando decorrentes da violação dos seus direitos fundamentais ou direitos subjetivos juridicamente tutelados. (Canotilho 2007, 423-438)

Sem prejuízo das múltiplas questões de que se tem feito o debate em torno da aplicação e interpretação do RRCEE²¹⁷, interessa-nos, sobretudo, a responsabilidade extracontratual do Estado decorrente da função administrativa, i.e., da prática ou abstenção de atos jurídicos ou

dispersos sobre direito da responsabilidade extracontratual das entidades públicas - em especial, por facto da função administrativa (AAF DL Editora, 2024), 246–49.

²¹⁶ Sobre a evolução da responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública no ordenamento jurídico nacional Maria José Rangel Mesquita, «Da responsabilidade civil extracontratual da Administração no ordenamento jurídico-constitucional vigente», em *Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública* (Almedina, 2004), 56–186., Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, II:575–93.

²¹⁷ A título exemplificativo, sobre o exercício da função legislativa: Ana Raquel Coxo, «A responsabilidade civil extracontratual do Estado-legislador por omissões legislativas inconstitucionais e a incógnita em torno dessa responsabilidade no caso de omissões legislativas ilegais. o caso das leis reforçadas», *e-Pública - Revista Eletrónica de Direito Público* 4 (novembro de 2017): 246–72, <https://e-publica.pt/article/34418-a-responsabilidade-civil-extracontratual-do-estado-legislador-por-omissoes-legislativas-inconstitucionais-e-a-incognita-em-torno-dessa-responsabilidade..> Sobre a função jurisdicional: Hugo Aparício, «Responsabilidade Civil Do Estado Por Erro Judiciário: A Imprudente Consagração Do Artigo», *e-Pública - Revista Eletrónica de Direito Público*, abril de 2019, 123–40, <https://e-publica.pt/api/v1/articles/34343-responsabilidade-civil-do-estado-por-erro-judiciario-a-imprudente-consagracao-do-artigo-13-n-2-do-rceep.pdf>. (Aparício 2019, 123-140), Ricardo Pedro, *Estudos Sobre Responsabilidade Civil Pública* (Almedina, 2020).

reais, no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo²¹⁸.

Em matéria de responsabilidade, desde logo, importa distinguir a responsabilidade do Estado, da responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes²¹⁹. À semelhança do Estado e entidades públicas, a responsabilidade dos funcionários e agentes também decorre da lei fundamental²²⁰. Pese embora a vinculação do Estado possa ocorrer pela ação ou omissão dos seus trabalhadores, nem todos os factos por estes praticados são imputáveis ao Estado ou, sendo-o, não são da sua exclusiva responsabilidade. Não compete ao Estado assumir a responsabilidade por condutas lesivas de direitos, liberdades e garantias ou prejuízos para outrem, praticadas por trabalhador, que não decorram do exercício da função que exercem ou com ela relacionados. Estão em causa, nestes casos, a prática de atos que são designados por alguns autores como atos ou factos pessoais, reportando-se a circunstâncias em que o facto não está relacionado com as funções exercidas pelo trabalhador ou excede os limites do seu exercício, *maxime* do seu conteúdo funcional²²¹. Interessam-nos, por isso, os factos funcionais, definidos pela autora Raquel Carvalho como:

²¹⁸ Cf. n.º 2 do artigo 1º do RRCEE. A tradicional distinção entre gestão pública e gestão privada foi afastada do texto do RRCEE. Contudo, o recorte definido no n.º 2 do artigo 1º do RRCEE não perfilha uma solução substancialmente diferente da que vigorou no DL n.º 48051, de 21 de novembro de 1967, pretendendo excluir, igualmente, do seu âmbito os casos tutelados pelos artigos 500º e seguintes do Código Civil. O n.º 5 do artigo 1º prevê um leque alargado de sujeitos abrangidos, nomeadamente entidades administrativas privadas e verdadeiras entidades privadas que exerçam atividades de interesse público. Miguel Assis Raimundo, «Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas», em *O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência* (AAF DL Editora, 2022), 306. Ou seja, perfilha o RRCEE o clássico entendimento de atividades submetidas e não submetidas ao regime de direito público. Carla Amado Gomes e Miguel Assis Raimundo, «Tópicamente - e a quatro mãos... - sobre o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas», em *Textos dispersos sobre direito da responsabilidade extracontratual das entidades públicas - em especial, por facto da função administrativa* (AAF DL Editora, 2024), 215.

²¹⁹ Há que atender à evolução ocorrida em matéria de emprego público para determinar os sujeitos abrangidos, devendo considerar-se *funcionários e agentes* os trabalhadores com relações de emprego público, em qualquer das modalidades previstas na LTFP, e como *demais trabalhadores*, todos os trabalhadores subordinados cujo regime laboral seja de direito privado. Assim, deverão ser abrangidos “além dos titulares de órgãos, *todos os trabalhadores que exerçam funções subordinadas* no contexto das pessoas coletivas públicas, seja qual for o regime em que prestam funções”. Distinção que “tem por fundamento, precisamente, o grau de autonomia no exercício do trabalho, que tem consequências ao nível da responsabilidade civil”. Raimundo, «Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas», 315.

²²⁰ Cf. n.º 1 do artigo 271º da CRP.

²²¹ Sobre a distinção entre factos pessoais e funcionais: Carlos Cadilha, *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, 2ª edição (Coimbra Editora, 2011), 2011.; Raquel Carvalho, «Anotação ao artigo 7º - Responsabilidade exclusiva do Estado e demais pessoas coletivas de direito público», em *Comentário ao regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas* (Universidade Católica Editora, 2013), 147–80.; Sousa e Matos, *Direito Administrativo Geral. Tomo III. Actividade administrativa.*, 448–49. e Raimundo, «Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas», 309–12.

(...) aqueles que os órgãos e respetivos titulares praticam no exercício da função administrativa, isto é, aqueles que prosseguem as atribuições do ente público a que pertencem, por força do exercício dos poderes legalmente estabelecidos para o efeito²²².

A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função administrativa, prevista no Capítulo II do RRCEE, distingue-se entre responsabilidade subjetiva (facto ilícito) e objetiva (pelo risco)²²³.

9.1. Responsabilidade por facto ilícito

Dispõe o artigo 7º do RRCEE, que o Estado responde solidariamente por factos ilícitos e assume a correspondente obrigação de indemnizar quando se demonstre, cumulativamente:

- i) *A existência de um facto voluntário positivo (ação) ou negativo (omissão), dominável pela vontade e praticado por titulares de órgãos, funcionários e agentes, no exercício das suas funções e por causa delas (factos funcionais). A “omissão tanto pode representar uma situação de inércia ou pura inactividade, como também a falta de acção devida, e, neste sentido, pode falar-se de numa responsabilidade in omittendo ou numa responsabilidade in vigilando.”*²²⁴. Porém, para efeitos de indemnização, relevam somente as omissões que se traduzam na inobservância de um dever de agir legalmente previsto²²⁵. Assim, dos deveres previstos no RGGR âmbito do licenciamento e controlo dos estabelecimentos e instalações de gestão de resíduos, constituem omissões ilícitas:
 - a. A ausência de decisão administrativa em observância dos prazos legalmente definidos (omissão da prática de um ato administrativo).
 - b. A ausência de fiscalização legalmente prevista (ação material).

²²² Carvalho, «Anotação ao artigo 7º - Responsabilidade exclusiva do Estado e demais pessoas coletivas de direito público», 175.

²²³ Fora do seu âmbito do fica, assim, a responsabilidade emergente de obrigações contratuais²²³ e os atos gestão privada²²³.

²²⁴ Cadilha, *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, 146–53.

²²⁵ Cf. artigo 486º do CC. Sobre as omissões ilícitas: Tiago Antunes, «Artigo 9º do RCCE - Anotação ao n.º 1.º.», em *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas* (AAF DL Editora, 2022), 670–73. e nota 90.

Note-se que, no âmbito da atividade da Administração não está somente em causa a prática de atos jurídico.

“O essencial é que da actuação tenha decorrido um dano: os *modos de lesar* não são objeto de qualquer tipicidade. (...) a responsabilidade regida pelo RREE tanto pode decorrer de acção ou omissão (...) e de actos jurídicos ou de actos reais (operações materiais), incluindo-se ainda, nesta última categoria, as *actuações informais*, que podem fundamentar pretensões a título de responsabilidade civil.”²²⁶.

Assim, porque compreendidos na atividade administrativa, os atos materiais também se encontram sujeitos aos princípios gerais de direito administrativo. De entre os quais, o princípio da proporcionalidade, dado que a sua prática

“ao contrário do que sucede com os actos puramente jurídicos, pode produzir modificações físicas irreversíveis e, assim, causar danos de difícil ou impossível reparação aos particulares; (...) o que pode tornar manifestamente insuficiente a garantia de recurso à via jurisdicional, mesmo a título cautelar e urgente (...).”²²⁷

Acrescente-se, danos aos particulares e/ou a bens jurídicos tutelados pelo Direito, de que o ambiente é exemplo.

- ii) A *ilicitude do facto*, traduzida na violação de disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou na infração de regras de ordem técnica ou deveres objetivos de cuidado e da qual resulte a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos²²⁸. Na redação do artigo 9º do RRCEE, a “ilegalidade é uma condição necessária, mas não suficiente da ilicitude; esta implica, para efeitos de responsabilidade da Administração, a violação de posições jurídicas subjetivas de terceiros, com a inerente produção de danos ou prejuízos.” (Amaral 2018, 603).

²²⁶ Raimundo, «Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas», 293.

²²⁷ Sousa e Matos, *Direito Administrativo Geral. Tomo III. Actividade administrativa.*, 452–53.

²²⁸ Sobre a ilicitude no RRCEE: Alexandra Leitão, «Ilicitude e presunções de culpa na responsabilidade pelo exercício da função administrativa», em *Novos temas da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas*, 2012, 9–21, https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/respcivil_ebook_completo_rev2.pdf. e Sousa e Matos, *Direito Administrativo Geral. Tomo III. Actividade administrativa.*, 486–91.

Ainda que estas não tenham sido expressamente contempladas no RRCEE, também aqui se prevê o afastamento da ilicitude em função da concorrência de causas justificativas. Designadamente, “o cumprimento de um dever, o estado de necessidade, o consentimento do lesado e a legítima defesa” (Sousa e Matos 2016, 487). Destacamos o estado de necessidade que, apesar de referido no CPA, não encontra no diploma uma densificação no âmbito do direito administrativo. Sendo o RRCEE um regime de responsabilidade patrimonial, há que atender ao disposto no artigo 339º do CC e , bem assim, às especificidades previstas n.º 2 do artigo 3º do CPA, de cuja leitura conjunta resulta o afastamento da ilicitude do facto quando, em face de um perigo atual de um dano manifestamente superior sob determinado bem jurídico (do agente ou de terceiro), os resultados obtidos com a conduta adotada pela Administração não podiam ter sido alcançados de outro modo.

iii) *A culpa do agente*, a ser apreciada pela diligência e aptidão que seja razoável exigir, em função das circunstâncias de cada caso, de um titular de órgão, funcionário ou agente zeloso e cumpridor. Nos termos do n.º 1 do artigo 8º do RRCEE e sem prejuízo de ser ilidida, presume-se a prática de atos jurídicos ilícitos com culpa leve, mas “requer-se que a ação ou omissão caiba no âmbito do escopo funcional ou que, pelo menos, se verifique uma aparência de relação funcional justificativa da boa-fé da confiança do cidadão lesado.”²²⁹ Só assim não será nos casos em que se verifique a existência de uma intencionalidade do agente em obter o resultado ilícito ou nos casos em que este aja com grave desinteresse pelo exercício das suas funções.

iv) *A existência de um dano ou prejuízo a um terceiro, traduzido na ofensa de um direito ou interesse legalmente protegido*. O RRCEE abrange todos os danos decorrentes da atividade administrativa, sem distinção quanto à sua proveniência ou objeto. Apesar de se referir a danos e encargos, o legislador pretendeu abranger todas as lesões ou prejuízos resultantes da atividade administrativa, devendo, em todo o caso,

(...) estar sempre em causa é a existência de uma perda, de uma subtracção, de uma deterioração ou diminuição das faculdades de um bem juridicamente tutelado, quer elas sejam permitidas pelo Direito quer

²²⁹ Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, II:605.

não o sejam, quer sejam instantâneas quer revistam um carácter duradouro.²³⁰

Pelo que, ao abrigo do RRCEE, também os danos ambientais decorrentes de ações ou omissões ilícitas administrativas no âmbito da gestão de resíduos, porque incidentes sobre o bem jurídico coletivo ambiente, devem ser objeto de reparação, mesmo que não se traduzam numa lesão de direitos de personalidade. Sublinhamos, aqui, as palavras dos autores Maria Rangel de Mesquita e Carlos Cadilha,

Independentemente da difícil problemática da determinação do sujeito responsável pela lesão e da verificação dos pressupostos ou requisitos da obrigação de indemnizar, ambas as versões conferem a todos os cidadãos o direito a serem indemnizados, primeiro por qualquer lesão do seu “direito ao ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado”, depois por qualquer lesão directa que tenham sofrido em virtude da degradação do ambiente.²³¹

Por conseguinte,

(...) pode ser deduzida uma pretensão indemnizatória (ainda que se trate de danos provocados independentemente de culpa ou na sequência de uma actividade objectivamente perigosa) através da acção popular, mormente para efeito de ser fixada uma indemnização global²³².

- v) *O nexa causal entre o facto e o dano.* Isto é, a demonstração de que o facto “foi causa adequada do prejuízo”²³³. Ao contrário da ilicitude e da culpa, o RRCEE nada disciplina quanto ao nexa de causalidade. Donde, vigora também aqui a teoria da causalidade adequada, segundo a qual, se

(...) exige que a conduta do agente seja, antes de mais, no plano naturalístico, condição sem a qual o dano não se teria verificado e, (...)

²³⁰ Sandra Lopes Luís, «Artigo 2º do RRCEE», em *O regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: Comentários à luz jurisprudência* (AAF DL Editora, 2022), 341.

²³¹ Mesquita, «Da responsabilidade civil extracontratual da Administração no ordenamento jurídico-constitucional vigente», 99.

²³² Cadilha, *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, 220.

²³³ Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, II:602.(Amaral 2018, 602).

que em abstrato ou em geral aquela conduta seja causa adequada daquele.²³⁴

Por outras palavras, que o facto seja condição idónea a produzir o resultado e dele seja condição *sine qua non*. O que, em matéria de dano ambiental, como vimos, há muito constitui um desafio de difícil superação, na medida em que

(...) raramente é possível identificar uma causa única geradora de dano ambiental, verificando-se antes, em regra um “concurso” de causas; mas também porque os factos causadores da lesão ambiental tanto podem agir isoladamente, como conjugados, ou até em colisão com outros factos; para além de poderem ainda depender de circunstâncias “externas”, como as condições meteorológicas do momento, ou a propagação através das águas (...).²³⁵

A Administração responderá solidária ou exclusividade por atos praticados pelos titulares de órgãos, agentes ou funcionários em função do grau de culpa do agente. Quando praticadas com culpa leve²³⁶, responde exclusivamente. Já nos casos em que o autor tenha atuado com diligência e aptidão inferior à que se considere razoável exigir de um agente zeloso e cumpridor nas circunstâncias do caso concreto, responde solidariamente com este. Ou seja, a Administração é sempre responsabilizada por “mero facto ilícito”, a menos que prove que a ação ou omissão foi praticada pelo funcionário ou agente com dolo ou culpa grave.

Solução que atende à manifesta discrepância entre o património do autor e do Estado e que permite, conforme refere o autor José Carlos Vieira de Andrade, citado por Raquel Carvalho, “libertar os titulares dos órgãos do receio da responsabilização e concomitante assunção da obrigação indemnizatória, contribuindo assim para que o fluir da atividade administrativa não seja tolhido.”²³⁷. Não obstante, sempre que satisfaça a indemnização nos casos de dolo ou culpa grave, conserva o direito de regresso (de exercício obrigatório). O qual,

²³⁴ Cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido no âmbito do processo n.º 01083/14.1BEBRG, de 4/11/2021.

²³⁵ Silva, *Responsabilidade Administrativa em Matéria de Ambiente*, 28.

²³⁶ (Gomes, Brevíssima reflexão sobre a (ir)responsabilidade civil extracontratual do Estado: old habits die hard 2024, 402-403)

²³⁷ Carvalho, «Anotação ao artigo 7º - Responsabilidade exclusiva do Estado e demais pessoas coletivas de direito público», 167. Neste mesmo sentido, Tiago Serrão, «Alguns problemas de Constitucionalidade do regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas», em *A Constituição e a Administração Pública*, 2018, 161.

nos termos da lei, é de exercício obrigatório e compete aos titulares de poderes de controlo, direção, superintendência ou tutela, sob pena de procedimento disciplinar.²³⁸

Responde, ainda, exclusivamente, nos casos em que o dano decorra do incumprimento de deveres de vigilância, por aplicação dos princípios gerais da responsabilidade civil. Ou seja, quando alegada a inobservância de deveres objetivos de cuidado, compete à Administração, por inversão do ónus da prova determinada no artigo 493º do CC, “(...) provar que desempenhou tais deveres com a diligência exigível nas circunstâncias concretas, tendo em consideração os meios, humanos e técnicos, ao seu dispor (...)”²³⁹. Caso contrário, presume-se a existência de culpa leve para efeitos de imputação da responsabilidade, nos termos do n.º 3 do artigo 10º do RRCEE.

Ainda no âmbito da responsabilidade administrativa por facto ilícito, nos casos em que não seja possível identificar ou imputar o facto a um concreto autor ou não seja possível provar a sua autoria pessoal²⁴⁰, também é à Administração que compete, a título residual, responder exclusivamente pelos danos produzidos, pressupondo-se a *ilicitude e a culpa organizacional* no que se convencionou corresponder a um *funcionamento anormal do serviço*²⁴¹. Inovação introduzida no ordenamento jurídico nacional por importação do Direito Francês, a “culpa do serviço” (*faute du service*) consiste na

(...) responsabilização da Administração, pela sua própria conduta lesiva, sem necessidade da demonstração de que um determinado agente atuou com culpa, mas apenas de que o serviço no seu conjunto funcionou de modo anormal, seja porque não funcionou em absoluto, seja porque funcionou tardiamente ou, em

²³⁸ Cf. n.º 1 e 2 do artigo 8º do RRCEE e n.º 4 do artigo 271º da CRP. O que não se afigura tão cristalino quando em causa estiverem entidades privadas que prosseguem fins públicos. Sobre o dever de regresso e o seu exercício José Duarte Coimbra, «Artigo 8º do RRCEE», em *O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: Comentários à luz da jurisprudência*, 3ª edição (AAF DL Editora, 2022), 644–66. e Amado Gomes, «O regime de responsabilidade civil/patrimonial extracontratual do Estado, em especial da Administração: ambiguidades de um instituto milenar no contexto jurídico-público do século da incerteza», 265–69..

²³⁹ Carla Amado Gomes, «Riscando a culpa do mapa da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas», em *Textos dispersos sobre direito da responsabilidade extracontratual das entidades públicas - em especial, por facto da função administrativa* (AAF DL Editora, 2024), 367.

²⁴⁰ Em todo o caso, deve procurar-se precluir a possibilidade de imputação de danos ao agente ou funcionário e só, posteriormente, se tal não for possível em virtude de a ação não resultar de um comportamento individual concreto ou de não ser possível provar a autoria, efetivar a responsabilidade exclusiva da pessoa coletiva pública pelo funcionamento anormal do serviço. Ana Fernanda Neves, «Artigo 7.º do RRCEE | Anotação aos n.ºs 3 e 4», em *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas* (AAF DL Editora, 2022), 582–83.

²⁴¹ Neves, 586–601.

todo o caso, porque não observou os padrões mínimos de resultado que se lhe impunham (...).²⁴²

Aplicável em grande medida aos casos de omissão da conduta devida, verifica-se quando, atendendo às circunstâncias e a padrões médios de resultado, era razoavelmente exigível ao serviço uma atuação suscetível de evitar os danos produzidos²⁴³. Para o efeito,

(...) deve ser apreciado em abstracto, atendendo-se ao *standart* de rendimento médio que seria exigível nas circunstâncias do caso concreto. Para definir o padrão de comportamento exigível poderão considerar-se as normas internas do serviço, os relatórios relativos aos índices de produtividade e quaisquer outros elementos de aferição, não sendo de excluir que se atendam a dados comparativos com serviços congéneres.²⁴⁴

Nestes termos, afigura-se ser de concluir que a “culpa do serviço” configura uma espécie de “válvula de escape” para a responsabilidade da Administração por omissões ilícitas, sempre que o lesado não consiga (ou não queira) fazer prova da culpa ou dolo grave do funcionário. Nesse sentido, em observância do dever de bem administrar, deve a Administração diligenciar no sentido averiguar a existência de dolo ou culpa grave e, verificando-se, ilidir a presunção de culpa.

Acerca da presunção de culpa leve, duas notas: i) a presunção de culpa leve para efeitos de imputação de responsabilidade à Administração por facto ilícito versa sobre a conduta do agente, não contendendo com a figura do *funcionamento anormal do serviço*, que tem um pendor mais objetivista; ii) a omissão de deveres de vigilância no exercício de uma atividade perigosa parece aproximar-se da responsabilidade objetiva (pelo risco), mas não deixa de ser uma imputação subjetiva, razão pela qual dela se distingue²⁴⁵.

9.1.1. Facto ilícito comissivo

Neste contexto, cumpre-nos subsumir os factos decorrentes do RGGR e do RJRA. Assim, no plano dos factos comissivos, reconhecem-se, nesta sede, as três situações apontadas

²⁴² Mário Aroso de Almeida, «Anotação ao artigo 9º», em *Comentário ao regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas* (Universidade Católica Editora, 2013), 218–19.

²⁴³ Neves, «Artigo 7.º do RRCEE | Anotação aos n.ºs 3 e 4», 596. Cf. n.º 4 do artigo 7º do RRCEE.

²⁴⁴ Cadilha, *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, 165.

²⁴⁵

pela autora Carla Amado Gomes²⁴⁶. Isto é, preenchidos que sejam os demais pressupostos enunciados, situações em que o dano ambiental resulte, direta ou indiretamente:

- i) Da atuação material da Administração, consubstanciada na prática de uma operação material ilícita no âmbito da atividade de gestão de resíduos. Reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo, encontram-se sujeitas ao RRCEE as entidades públicas gestoras de estabelecimentos ou instalações de gestão de resíduos, que exerçam a atividade de operador como atividade ocupacional.
- ii) Da atuação da Administração, na qualidade de entidade licenciadora, com déficit de ponderação ou em violação direta de condicionamentos legais (função administrativa no âmbito de prerrogativas de poder público). De que são exemplos:
 - a) A emissão de uma decisão favorável ao projeto (ou alteração) ou a emissão da licença de exploração, em violação das normas ambientais legalmente aplicáveis;
 - b) A emissão de uma decisão favorável ao projeto (ou alteração) ou a emissão da licença de exploração, sem consideração de todos ou alguns dos aspetos relevantes que tenha na sua posse (por déficit de ponderação ou até erro na valoração. Principalmente, no caso em que não considere a pronúncia de todas as entidades consultadas ou não obtenha o seu parecer.
 - c) A autorização da continuidade da atividade de gestão sem observância total das condições legalmente aplicáveis; das condições constantes da licença de exploração; das medidas impostas no âmbito de decisões proferidas sobre reclamações, recursos hierárquicos; ou da suspensão da licença de exploração.
 - d) A autorização do encerramento do estabelecimento sem a verificação do cumprimento das condições definidas na aceitação do pedido de renúncia/autorização de desativação definitiva do estabelecimento.

²⁴⁶ Por forma a sistematizar e fornecer um quadro de diálogo entre os diferentes regimes, recorreremos, por ora, às situações elencadas e à terminologia adota pela autora Carla Amado Gomes, em Amado Gomes, «A responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas e demais entidades públicas e a responsabilidade civil por dano ecológico: sobreposição ou complementaridade?».

iii) Da atuação da Administração, na qualidade de autoridade competente (APA), traduzida na proposta de medidas reparatórias ilícitas que se revelem lesivas ou agravantes do dano ambiental produzido.

Na hipótese referida em i), estando em causa a prática de uma operação material ilícita lesiva de direitos ou interesses legalmente protegidos, há que procurar-se, em primeiro lugar, identificar o autor da conduta lesiva, por forma a aferir da sua atuação com dolo, culpa grave ou culpa leve. Uma vez identificado, a responsabilidade será assumida pela Administração a título subsidiário ou exclusivo, em função da diligência e aptidão que era razoável exigir nas circunstâncias do caso concreto a um funcionário ou agente zeloso e cumpridor²⁴⁷. Presumida a culpa leve e não sendo esta ilidida, responderá a Administração a título exclusivo.²⁴⁸

A contrário, não identificado o autor ou inexistindo prova da autoria pessoal da ação ilícita, a título residual, poder-se-á equacionar a responsabilidade pelo mau funcionamento do serviço, competindo à Administração o ónus de demonstrar que, face ao padrão médio de resultado, não era razoavelmente exigível ao serviço uma atuação suscetível de evitar o dano produzido, por ter atuado no cumprimento das normas aplicáveis e se ter regido pelos princípios gerais de direito administrativo, nomeadamente, o princípio da boa administração e da prossecução do interesse público, com respeito pelas posições jurídicas subjetivas dos particulares.²⁴⁹

Em suma, a Administração responde com o funcionário por facto ilícito praticado com dolo ou culpa grave. Nos casos em que se presume a culpa leve, não seja possível identificar o autor do facto ou provar a autoria pessoal, responde exclusivamente.

Na hipótese ii), a Administração será corresponsável pelos danos que decorram diretamente do ato permissivo concedido. Conjuntamente com o operador de gestão de resíduos, ser-lhe-á assacada a responsabilidade solidária pelo dano ambiental, nos mesmos termos referidos em i), quer este resulte da conduta lesiva de um funcionário ou agente, quer do funcionamento anormal do serviço, a título residual²⁵⁰. Todavia, o concurso da culpa não significa uma igual repartição dos encargos. Desde logo, pela instabilidade e incerteza inerente

²⁴⁷ Cf. artigo 8º e 10º do RRCEE.

²⁴⁸ Cf. n.º 1 do artigo 7º do RRCEE.

²⁴⁹ Cadilha, *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, 152.(Cadilha 2011, 152).

²⁵⁰ *Idem*

ato permissivo ambiental²⁵¹. Por outro lado, a tendencial aposta num Estado fiscalizador depende de um grau elevado de confiança da Administração no exercício da atividade de gestão de resíduos, que se deseja consentâneo com os princípios da prevenção e da precaução²⁵². Os quais, como vimos, têm especial relevo no RGGR, que determina ser da responsabilidade do operador a adoção das melhores técnicas disponíveis e das medidas adequadas à prevenção de danos para a saúde humana e para o ambiente²⁵³. Donde, uma eventual corresponsabilidade da entidade licenciadora por défice de ponderação, deve ter em conta que o exercício de uma atividade perigosa, ainda que licenciada, comporta riscos que são, frequentemente, imprevisíveis e que é ao operador, acompanhado do técnico ambiental responsável, que compete, em primeira linha, evitar a produção de danos ambientais decorrente das operações de gestão de resíduos. Por estas razões, cremos que é ao operador que compete atribuir a maior monta de custos a suportar com a reparação do dano ambiental.

Na hipótese iii) estão compreendidos os casos em que Administração, na qualidade de autoridade competente (APA), traduzida na proposta de medidas reparatórias ilícitas que se revelem lesivas ou agravantes do dano ambiental produzido. Em tudo o mais semelhante às hipóteses já analisadas, cumpre sublinhar que, nesta sede, falamos apenas da prática de atos ou operações materiais ilícitas. A prática de atos ou operações materiais lícitos serão analisadas no âmbito da responsabilidade objetiva (pelo risco).

9.1.2. Facto ilícito omissivo

No plano dos factos ilícitos omissivos, identificam-se sobretudo situações em que, por inércia da Administração ou por funcionamento anormal do serviço, esta não observa os deveres a que está adstrita. Como vimos, nem todas as omissões constituem a Administração na obrigação de indemnizar, mas somente a inobservância de deveres jurídicos de agir que resulte na ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos. Também no âmbito do RGGR, se identificam duas situações em que o absentismo da Administração pode concorrer para a verificação de um dano ambiental:

²⁵¹ Consultar nota 169. Note-se que, também por reconhecê-la, o legislador previu a possibilidade de, em determinadas circunstâncias, haver lugar à inversão do ónus da prova, solicitando-se a demonstração de que determinado processo ou técnica não é suscetível de gerar danos ambientais.

²⁵² Maria da Glória Garcia e Marta Portocarrero, «Anotação ao artigo 11º - Responsabilidade pelo risco», em *Comentário ao regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas* (Universidade Católica Editora, 2013), 298.

²⁵³ Cf. n.º 1 do artigo 68º do RGGR.

- i) Pela ausência de atos jurídicos e/ou decisões administrativas no prazo legalmente estabelecido para decidir (omissão do dever de decidir), nomeadamente:
 - a) Da decisão final integrada sobre o pedido de licenciamento apresentado pelo operador;
 - b) Da decisão sobre alteração do estabelecimento ou instalação;
 - c) Do parecer legalmente previsto pela entidade consultada, nos casos em que ainda não se tenha já pronunciado.
 - d) Da decisão sobre o pedido de renúncia à licença de exploração apresentado pelo operador.
- ii) Pela inobservância de deveres materiais de vigilância da entidade licenciadora (culpa *in vigilando*), traduzida na não realização de operações materiais (atos de fiscalização e controlo) requeridas ou legalmente previstas, nomeadamente:
 - e) Para verificação do cumprimento das condições legais ou constantes da licença de exploração pelo operador (vistoria prévia ao início da exploração e de reexame), permitindo o início ou a continuidade da exploração do estabelecimento ou instalação de tratamento de resíduos;
 - f) Para verificação do cumprimento de medidas por si impostas no âmbito de decisões proferidas sobre reclamações, recursos hierárquicos e da suspensão da licença de exploração;
 - g) Para aferir da necessidade de impor, ao operador, medidas para desativação definitiva do estabelecimento ou não proceder à verificação do cumprimento das medidas impostas;
 - h) Para aferir da conformidade da instalação para reinício da exploração;
 - i) Para apuramento das condições a observar pelo operador para cessação da atividade sem passivo ambiental.

A omissão do dever legal de decidir, quando lesivo de lesão de interesses ou direitos legalmente protegidos dos particulares, releva *per se* para efeitos de responsabilidade civil no âmbito do RRCEE. Porém, para além dos danos que possam vir a ser invocados, cominada que foi a omissão do dever de decidir com a produção do deferimento tácito, pode vir a ser a Administração responsabilizada por danos ambientais que, embora decorrentes da atuação do operador, se considerem tacitamente autorizados. Os quais, como vimos, em última análise, podem decorrer do exercício da atividade proposta pelo operador sem qualquer ponderação

administrativa no procedimento de licenciamento. Isto para além dos casos em que, no âmbito preventivo, possa resultar do RJRA uma exclusão do operador da obrigação de pagamento das medidas de reparação²⁵⁴. Donde, para além dos custos com as medidas de reparação a que haja lugar²⁵⁵, por via contenciosa, poderá a Administração ser corresponsabilizada pelos danos ambientais. Haverá, nessa sede, como nos demais casos analisados, de se distinguir os casos em que a omissão do dever legal de decidir resulta de um ato consciente e voluntário, dos casos em que se deva ao mau funcionamento do serviço. Tal distinção ditará se responderá a Administração solidária ou exclusivamente.

No que concerne à repartição das responsabilidades, a solução não nos parece ser substancialmente diferente da que vimos na hipótese ii) dos factos ilícitos comissivos, senão quando em causa possa estar uma omissão absoluta de pronúncia da Administração no âmbito do pedido de licenciamento, da qual resulte a obtenção de licença sem qualquer ponderação administrativa. Ora, considerando tratar-se de uma atividade perigosa, a verificar-se tal hipótese e inexistindo factos novos que não fossem possíveis de aferir na apreciação do pedido de licenciamento apresentado pelo operador, somos de opinião que concorrerá um manifesto desinteresse ou mau funcionamento do serviço potencialmente justificativo de uma repartição de encargos mais equitativa, sopesando-se a justa repartição dos encargos públicos, a sustentabilidade financeira do Estado e o maior benefício do lesante no exercício da atividade. O mesmo se equaciona, nos casos em que não se proceda às vistorias para aferir da necessidade de impor medidas para desativação definitiva do estabelecimento ou em que não se proceda à verificação do cumprimento das medidas impostas, permitindo que o operador cesse a sua exploração sem a adoção das medidas reparatórias a que houvesse lugar.

Por seu turno, danos ambientais que decorram das operações de gestão de resíduos desenvolvidas em instalações ou estabelecimentos não fiscalizados pela entidade licenciadora, também são suscetíveis de imputação à Administração no âmbito da responsabilidade por factos ilícitos. Considerando que as operações de gestão de resíduos são consideradas atividades perigosas²⁵⁶, inscritas no anexo iii ao RJRA, à Administração é confiada a missão de procurar

²⁵⁴ Cf. alínea i) do n.º 3 do artigo 20º, alínea c) do n.º 1 do artigo 17º e n.º 5 do artigo 19º do RJRA.

²⁵⁵ Ainda que devam ser empreendidas pelo operador, em observância do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 15º e do artigo 16º do RJRA.

²⁵⁶ Atividades qualificadas como perigosas em “razão das suas características e dos riscos agravados que terceiros poderão sofrer na sua sequência, riscos esses de natureza predominantemente material, de alteração directa da realidade física em que se movimentam as pessoas que, circunstancial ou habitualmente, convivem de perto com a actividade. Amado Gomes, «A responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas e demais entidades públicas e a responsabilidade civil por dano ecológico: sobreposição ou complementaridade?», 260.

controlar os perigos que lhe são inerentes e, dentro da sua capacidade e exequibilidade técnica, prevenir danos coletivos através da realização de vistorias²⁵⁷. Donde, verificar-se-á culpa *in vigilando* quando não consiga demonstrar que empregou todas as providências que fossem razoavelmente exigíveis pelas circunstâncias, tendentes à sua prevenção²⁵⁸. Note-se que, para que a entidade pública responda subsidiária ou exclusivamente pelos danos ambientais gerados nos termos que já enunciámos, deverá o lesado fazer prova dos demais pressupostos da responsabilidade subjetiva, nomeadamente, que a omissão do dever objetivo de cuidado foi causa adequada a provocar o dano ambiental gerado.

9.2. Responsabilidade pelo risco

Tal como a responsabilidade por facto ilícito, a responsabilidade pelo risco advém do direito civil, sendo uma das figuras em que se destringe a responsabilidade extracontratual e detendo, naquele ramo, um elenco típico e um carácter excepcional²⁵⁹. A qual,

(...) não tendo como fundamento a culpa do agente, bem poderá encontrar a sua legitimação numa finalidade preventiva, bem assente numa teoria que entenda que, mesmo não havendo a violação de direitos, haverá sempre, pelo menos, ilicitude imperfeita, na medida em que, num sistema ideal, o que o Direito pretende é que não haja danos, pelo que a sua mera ocorrência já configura um grau – ainda que possivelmente mínimo – de ilicitude²⁶⁰.

²⁵⁷ Também no entender de autor Carlos Cadilha, configuram omissões do dever de vigilância “a omissão de deveres de inspeção, supervisão ou controlo sobre actividades dos particulares que estejam sujeitas a autorização administrativa ou que careçam de certos níveis de exigência, ainda que, neste caso, possa haver uma mera corresponsabilidade da Administração com os particulares lesantes quanto aos danos produzidos”. Cadilha, *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, 150.

²⁵⁸ Cf. n.º 2 do artigo 493º do CC.

²⁵⁹ Cf. n.º 2 do artigo 483º do CC. Sobre a responsabilidade pelo risco prevista no RRCEE e seus antecedentes Mesquita, «Da responsabilidade civil extracontratual da Administração no ordenamento jurídico-constitucional vigente», 199–253., Garcia e Portocarrero, «Anotação ao artigo 11º - Responsabilidade pelo risco», 295–316., Cadilha, *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, 211–35., Carla Amado Gomes, «A Responsabilidade Administrativa pelo risco na Lei 67/2007, de 31 de Dezembro: Uma solução arriscada?», em *Textos dispersos sobre direito da responsabilidade extracontratual das entidades públicas - em especial, por facto da função administrativa* (AAFDL Editora, 2024), 77–108., Amado Gomes, «Riscando a culpa do mapa da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas», 347–84. e Pedro, *Estudos Sobre Responsabilidade Civil Pública*, 212.

²⁶⁰ Heloísa Oliveira, «Responsabilidade ambiental do operador de gestão de resíduos», em *Direito dos Resíduos* (ERSAR e ICJP, 2014), 245, <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4763/view>. Neste mesmo sentido se pronunciou o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, proferido no âmbito do processo n.º 15385/15.6T8LRS.L1. S1, em 17/10/2019: “O fundamento da responsabilidade não reside agora no propósito de um acto culposo, mas sim no controle de um risco, ou talvez, com maior rigor, no controle de potenciais danos, aliado ao princípio da justiça distributiva, segundo a qual quem tiver o lucro ou em todo o caso, o benefício de uma certa coisa, deve suportar os correspondentes encargos - *ubi commodum ibi incommodum*”.

Encontra as suas raízes na jurisprudência francesa, mais precisamente no Acórdão *Cames*, proferido em 1895. Aplicável nos casos de ausência de culpa quer do lesado, quer da Administração, consiste na

(...) impossibilidade de, utilizando a maior diligência e cuidado no desenvolvimento de uma actividade cujo risco é superior à média, evitar a consumação do dano. Tudo se joga, do lado da Administração, na capacidade de antecipação de riscos previsíveis, ou na incapacidade de formular juízos de prognose que permitam conformar a sua actividade de molde a evitar riscos que poderia ter evitado²⁶¹.

Sem prejuízo das questões de conformidade constitucional que em devido tempo se colocaram quanto ao seu fundamento gizado no artigo 22º da CRP²⁶², a responsabilidade pelo risco decorrente da função administrativa tem como fundamento autónomo a disciplina que lhe foi atribuída pelo artigo 11º do RRCEE. Alicerçando-a nos princípios constitucionais da igualdade e da não discriminação, o legislador optou por prescindir da culpa e instituir a responsabilidade objetiva da Administração por danos decorrentes de *atividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos*, consagrando-a no n.º 1 do artigo 11º do RCEE. Redação da qual se inferem os seguintes pressupostos:

i) *A existência de um facto comissivo ou omissivo praticado no âmbito de “atividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos”.*

Conceito indeterminado que foi, desde cedo, questionado e debatido pela doutrina. Considerava-se que, para que uma concreta atividade constituísse uma *atividade especialmente perigosa*, não bastava a mera qualificação como tal. Havia que se atender ao seu potencial gerador de danos e à gravidade e/ou intensidade destes. Pelo que, a qualificação de determinadas atividades deveria ser efetuada no caso concreto²⁶³.

²⁶¹ Amado Gomes, «A Responsabilidade Administrativa pelo risco na Lei 67/2007, de 31 de Dezembro: Uma solução arriscada?», 91.

²⁶² Consultar: Cadilha, *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, 210–11., Serrão, «Alguns problemas de Constitucionalidade do regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas», 2018. e Amado Gomes, «A Responsabilidade Administrativa pelo risco na Lei 67/2007, de 31 de Dezembro: Uma solução arriscada?».

²⁶³ Cadilha, *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, 215. e Garcia e Portocarrero, «Anotação ao artigo 11º - Responsabilidade pelo risco», 303–7. (Garcia e Portocarrero 2013, 303-307).

Trata-se, assim, de um conceito indeterminado, mas que permite uma abrangência maior do que a que se prevê na lei civil e da que se previa, para casos excepcionais, no DL n.º 48051, de 21 de novembro de 1967²⁶⁴. Considera-se abrangida toda a atividade que,

(...) contém em si mesma uma inerente e natural perigosidade, a qual ultrapassa o risco natural de vivência social, risco esse que não pode ser eliminado por qualquer medida de prevenção razoável (...), pois se assim se puder o problema não deverá ser colocado em sede de responsabilidade objetiva.²⁶⁵

Em maior concordância com o entendimento do STA no aresto proferido no âmbito do processo n.º 01186/06, a 4 outubro de 2007, a autora Carla Amado Gomes, considera que a excepcional perigosidade de uma atividade deve ser aferida em função da “aptidão típica da actividade para provocar danos” e da “probabilidade de esses danos serem significativos em pessoas ou bens”²⁶⁶.

ii) *A existência de um dano.* Ao contrário do que se previa no DL n.º 48051, de 21 de novembro, na redação dada pelo RRCEE não há referência a danos especiais e anormais. Verifica-se, assim, tal como refere a autora Sandra Lopes Luís, o afastamento das

(...) exigências da especialidade e anormalidade do dano enquanto pressuposto da responsabilidade pelo risco, o que significa que, havendo um qualquer dano resultante de actividades coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos, abre-se a esta responsabilidade.”²⁶⁷

Por outro lado, considera a autora Carla Amado Gomes que, em observância do princípio da justa repartição dos encargos públicos e porque não pode o Estado assegurar uma vida em sociedade isenta de riscos, só devem ser ressarcidos “os

²⁶⁴ No artigo 8º daquele diploma, limitava-se a responsabilidade pelo risco a dois elementos travão: “(1) a excepcional perigosidade da actividade causadora dos danos e (2) a especialidade e anormalidade dos mesmos.” Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido no âmbito do processo n.º 01075/14, em 12/02/2015.

²⁶⁵ Garcia e Portocarrero, «Anotação ao artigo 11º - Responsabilidade pelo risco», 304.

²⁶⁶ Tiago Antunes, «Artigo 11º do RRCEE», em *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas* (AAF DL Editora, 2022), 781.

²⁶⁷ Luís, «Artigo 2º do RRCEE», 279.

danos que ultrapassem o limiar suportável ao nível de riscos inerente à vida em sociedade”²⁶⁸.

iii) *A verificação de um nexo causal entre o facto e o dano.*

A preterição da culpa na responsabilidade objetiva comporta, conseqüentemente, uma maior exigência quanto à verificação do nexo causalidade. Não podendo o facto ilícito ser valorado em função de critérios subjetivos, a imputação objetiva do dano depende de uma decorrência direta do facto ilícito. Isto é, para que a Administração seja responsabilizada pela ocorrência de um dano, a ação ou omissão por si praticada deve idónea a produzir o dano e dele ser condição *sine qua non*. O que releva, principalmente quando em caso estejam factos ilícitos omissivos, dado que compete ao lesado demonstrar que “a omissão é causa adequada do prejuízo sofrido”²⁶⁹.

Tal como referimos, a omissão de deveres objetivos de cuidado no exercício de uma atividade perigosa parece aproximar-se da responsabilidade objetiva (pelo risco). Porém, nesta sede, não está em causa a prática de um facto lesivo imputável com fundamento na culpa. Pelo contrário, “(...) a responsabilidade pelo risco é aquela que decorre de um funcionamento normal do serviço, quando este, pela sua própria natureza, é suscetível de expor terceiros a uma situação de perigo e assim originar danos indemnizáveis.”²⁷⁰ Por outras palavras,

(...) atividade perigosa é aquela que merece o qualificativo enquanto tudo corre bem, e não a que somente o recebe quando as coisas correm mal e os danos acontecem – pois a perigosidade há- de estar no processo, e não no resultado. Não fora assim, toda a actividade susceptível de causar prejuízos seria sempre perigosa, o que constituiria uma conclusão absurda por alargar demasiadamente o conceito em análise, desajustando-o dos limitados fins que o legislador teve em vista ao concebê-lo²⁷¹.

²⁶⁸ Carla Amado Gomes, «Anotação ao artigo 11º - Responsabilidade pelo risco», em *O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência* (AAF DL Editora, 2022), 717.

²⁶⁹ Carla Amado Gomes e Ricardo Pedro, *Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual Administrativa: Questões Essenciais* (AAF DL Editora, 2022), 87.

²⁷⁰ Cadilha, *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, 218.

²⁷¹ Cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 25 de fevereiro de 2010, no âmbito do processo n.º 1250/09.

Bem assim se compreende que a Administração não seja responsável nos casos de concorrência de culpa do lesado e nos casos de força maior, entendendo-se incluírem estes últimos as circunstâncias que fogem à previsão típica do risco e que, por essa razão, se tornam imprevisível ou inevitável²⁷².

A responsabilidade pelo risco tem vindo a ganhar expressão em face da evolução tecnológica e do progressivo aumento do exercício de atividades perigosas desenvolvidas por pessoas coletivas de direito público, de que a gestão de resíduos é exemplo²⁷³. Considerando que as operações de gestão de resíduos, inscritas no n.º 2 do anexo iii), são consideradas uma atividade perigosa, os operadores de gestão de resíduos são objetivamente responsáveis pela adoção de medidas de prevenção e reparação, nos termos do n.º 1 do artigo 12º do RJRA. Sendo este o regime substantivo em matéria de responsabilidade ambiental, o critério da especialidade determina a aplicação do RJRA sobre o RRCEE. Assim, por força do disposto no n.º 1 do artigo 2º do RRCEE, esta qualificação também releva para a aplicação do artigo 11º do RRCEE, que não prevê qualquer densificação de danos “especialmente perigosos”²⁷⁴.

Bem assim, por aplicação conjugada destes dois regimes, se consideram abrangidos somente os danos adversos e significativos decorrentes do exercício daquela atividade perigosa. Em todo o caso, facto é que as operações de gestão de resíduos, nas quais se inclui o tratamento²⁷⁵, contêm um fator de risco intrínseco²⁷⁶, que decorre da sua própria natureza por “lhe estar normalmente inerente uma alta probabilidade de causação de danos (...)”. Danos esses “que normalmente, não ocorreriam caso se tratasse de uma qualquer outra actividade”²⁷⁷.

²⁷² Cadilha, *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, 227. e Garcia e Portocarrero, «Anotação ao artigo 11º - Responsabilidade pelo risco», 311.

²⁷³ Conforme referem as autoras Maria da Glória Garcia e Marta Portocarrero, “*atividades, serviços e coisas especialmente perigosas ou arriscadas sempre existiram (...)*”. Contudo, “*tais atividades, antes esporádicas e dando pontualmente origem a danos, multiplicaram-se na vida social, e concretamente pela ação do Estado e demais pessoas coletivas de direito público (...)*”. Garcia e Portocarrero, «Anotação ao artigo 11º - Responsabilidade pelo risco», 297.

²⁷⁴ No entender do autor Carlos Cadilha, “A expressão tem assim o alcance de salientar a *ideia de perigo*, tornando exigível a ocorrência de um *perigo acentuado*, e não apenas de um *perigo vulgar* que é inerente a uma grande variedade de atividades públicas (...)”. Cadilha, *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, 216.

²⁷⁵ Conforme se lê no acórdão, proferido no âmbito do processo n.º 963/19.2BELRA, “O tratamento de resíduos, por si só, é uma actividade perigosa e que pode trazer riscos para o ambiente e a saúde pública. Daí que o exercício da indicada actividade esteja rodeado de condicionantes, ficando sujeito a licenciamento.”

²⁷⁶ (Gomes, *A Responsabilidade Administrativa pelo risco na Lei 67/2007, de 31 de Dezembro: Uma solução arriscada?* 2024, 87)

²⁷⁷ Amado Gomes, «*A Responsabilidade Administrativa pelo risco na Lei 67/2007, de 31 de Dezembro: Uma solução arriscada?*», 215–27.

Assim, em causa pode estar a responsabilidade objetiva da Administração por danos ambientais decorrentes da:

- i) Atuação de entidade pública que exerça a atividade de operador de gestão de resíduos em observância das condições estabelecidas, mas que, por consistir numa atividade perigosa, é objetivamente responsável pelos danos que dela advenham;
- ii) Atuação da entidade licenciadora, traduzida na imposição de medidas ou condições aos operadores na sequência da identificação de desconformidades em ato de vistoria (deveres de fiscalização);

A hipótese i) representa o exemplo paradigmático da responsabilidade pelo risco. A entidade pública gestora que exerça a atividade económica de gestão de resíduos encontra-se, pela especial perigosidade e potencial lesivo que aquela encerra, sujeita à responsabilidade objetiva, respondendo pelos danos ambientais que provocar. No caso em apreço, não está em causa a prática de um ato ilícito culposo, mas sim o exercício de uma atividade que, pela sua natureza perigosa, compreende riscos previsíveis. Porém, sublinhe-se, por se tratar de uma atividade cujo exercício a todos aproveita e que comporta riscos que lhe são inerentes, só devem ser indemnizados aos particulares os danos que ultrapassem o limiar suportável ao nível de riscos inerente à vida em sociedade²⁷⁸.

Já nos casos previstos na hipótese ii), a responsabilidade da Administração emerge da determinação ao operador da implementação de condições e/ou medidas na sequência de um ato vistoria realizado pela entidade licenciadora no âmbito dos seus poderes de controlo da operação licenciada. Ora, uma vez mais, tratando-se de uma atividade perigosa, há que se considerar que a Administração se substitui ao operador na implementação das medidas que considera mais adequadas para salvaguarda o ambiente e a saúde humana e que, por essa razão, também se considera no exercício de uma atividade perigosa (i.e., da qual resulta a impossibilidade de, utilizando a maior diligência e cuidado no desenvolvimento de uma atividade cujo risco é superior à média, evitar a consumação do dano). Casos em que, pode vir a Administração ser corresponsabilizada pelos danos ambientais que resultarem da

²⁷⁸ Neste sentido se pronunciou, também, o Tribunal Central Administrativo Norte, no acórdão proferido em 31 de janeiro de 2020, no âmbito do processo n.º 02581/09.4BEPRTA: “A responsabilidade pelo risco assume particular relevo numa sociedade desenvolvida em que a satisfação das necessidades de bem estar e de segurança dos cidadãos exigem, por vezes, a realização de tarefas perigosas mas cuja concretização constitui um risco não só necessário como conveniente à sociedade.”

implementação das medidas por si determinadas, a menos que demonstre que agiu de acordo com os conhecimentos e técnicas científicas existentes à data.

Pese embora não decorram da atividade de gestão de resíduos, há a destacar, ainda, duas situações em que se pode equacionar a responsabilidade da Administração por dano ambiental, nomeadamente:

- i) Nos casos em que a autoridade competente, em face da verificação de uma ameaça iminente ou de um dano ambiental, determine medidas de prevenção e/ou de reparação de execução obrigatória pelo operador, que depois se revelam danosas ou geradoras de uma nova ameaça ao ambiente.
- ii) Atuação da autoridade competente quando, em face da verificação de uma ameaça iminente ou de um dano ambiental, executa, subsidiariamente e a expensas do operador/sujeito responsável, as medidas de prevenção e/ou reparação necessárias, quando a ameaça iminente de dano ambiental não tenha desaparecido, a gravidade e as consequências dos eventuais danos ou as consequências dos danos produzidos assim o justifiquem.

Nos casos em apreço, a Administração é convocada a intervir em face da notificação de uma ameaça iminente ou de um dano ambiental. Afastando os casos de ilicitude, o dano ambiental que decorra da implementação das medidas determinadas pela Administração ou das operações materiais por ela executadas, a título subsidiário, decorre, na verdade, de uma necessidade de intervenção da Administração em face de circunstâncias excecionais. As quais, sem prejuízo de serem objeto de ponderação pela autoridade competente, demandam uma atuação expedita, não consentânea com uma valoração atempada e devidamente ponderada. Donde, porque decalcado o RRCEE com base no regime de responsabilidade pelo risco de matriz civilista, devem ser consideradas estas circunstâncias como casos de força maior, por fugirem à previsão típica do risco e que, por essa razão, se tornam imprevisíveis ou inevitáveis.

10. A imputação da responsabilidade por dano ambiental à Administração

Uma vez analisados os dois regimes de responsabilidade bem se vislumbra a sua complementaridade. Porém, como vimos, nem todos os danos ambientais são contemplados e diversas são as circunstâncias o dano ambiental não é suscetível de ser reparado quer porque

não preenche os pressupostos previstos no RJRA, quer porque não é suscetível de ser enquadrado na função administrativa ou não cumpre os pressupostos do RRCEE.

Em todo o caso, quanto à tutela de danos ecológicos por via do RRCEE e à obrigação de indemnizar, uma nota se destaca. O RRCEE é um regime de responsabilidade patrimonial e, por isso, quando não seja possível restituir o lesado à situação hipotética por via da reparação em espécie, prevê ser admissível o pagamento de indemnizações pecuniárias em consequência da lesão do bem jurídico tutelado. Porém, o dano ambiental *stricto sensu* pode contemplar dimensões que não são suscetíveis de quantificação monetária e os seus danos repercutem-se para além da esfera patrimonial de um particular. Pelo que, no caso do dano ecológico

(...) a reparação *in natura* identifica-se com a restauração ou reabilitação do elemento natural afectado e/ou das suas funções ecológicas (também chamada de funcionalidade ou serviço do recurso natural, conceitos que nos remetem para a interacção e interdependência dos ecossistemas). A distinção entre o elemento natural em concreto afectado e a sua função ecológica permite uma distinção das duas formas de reparação *in natura*: a restauração ecológica e a compensação ecológica.²⁷⁹

Tal como previsto nas alíneas do n.º 1 do Anexo V ao RJRA, quando exista lugar à reparação de dano ambiental devem ser privilegiadas medidas de reparação que restituam os recursos naturais e ou serviços danificados ao estado inicial, ou os aproxima desse estado (reparação primária), o que se entenderá como restauração ecológica, porquanto consiste esta na “recuperação do elemento natural que em concreto foi afectado.”²⁸⁰

Quando da sua aplicação não resultar no pleno restabelecimento dos recursos naturais e ou serviços afetados, deve haver lugar à adoção de medidas de reparação em relação aos recursos naturais e ou serviços para compensar (reparação complementar). Sem prejuízo, quando existam perdas transitórias, deve haver lugar à adoção de medidas de reparação compensatória tendentes a compensar perdas transitórias de recursos naturais e ou de serviços verificadas a partir da data de ocorrência dos danos até a reparação primária ter atingido plenamente os seus efeitos.

²⁷⁹ Heloísa Oliveira, «A restauração natural do novo regime jurídico de responsabilidade civil or danos ambientais», em *Actas do Colóquio: A responsabilidade civil por dano ambiental* (ICJP, 2009), 254, https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidadecivilpordanoambiental_isbn2.pdf.

²⁸⁰ *Idem*

Donde, apesar de o RCEE ser um regime de responsabilidade patrimonial da Administração, sob a epígrafe “obrigação de indemnizar”²⁸¹, determinou o legislador a preterição da indemnização fixada em dinheiro em função da reconstituição natural. Ora, quando incidente sobre danos ecológicos, a reparação do dano ambiental só é consentânea com o pagamento dos custos da restauração ecológica (a única que é suscetível de configurar uma efetiva reparação *in natura*²⁸² e que permite uma reconstituição da situação atual hipotética (situação anterior à prática do ato lesivo).

Em observância do princípio da recuperação (inscrito na LBPA) e de uma efetiva proteção do bem jurídico ambiente, preterida que foi a indemnização pecuniária, deve a reconstituição natural ser consentânea com os princípios gerais de direito do ambiente e traduzir-se, primária e obrigatoriamente, numa “obrigação de recuperar”. Só quando tal não for possível, qualquer que seja o motivo, se deve contemplar no cálculo de uma eventual indemnização pecuniária não somente os prejuízos diretamente infligidos ao lesado, mas também a lesão dos componentes ambientais por forma a alcançar uma tendencial recuperação ou compensação ecológica²⁸³.

²⁸¹ Sobre este tema: Nuno Trigo Reis, «Artigo 3.º do RRCEE», em *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas* (AAF DL Editora, 2022), 311–45.

²⁸² O dano ambiental tem como característica a possibilidade de ser reparado pela própria capacidade auto regenerativa da natureza. Porém, esta capacidade não pode entender-se *a priori* como modo desejável de reparação pelo responsável, porquanto não é suscetível de lhe imputar os custos decorrentes da conduta danosa, nem determina a sua responsabilidade pelos prejuízos decorrentes da sua conduta que perdurarão até que se complete a regeneração. González, *El daño ecológico puro: la responsabilidad civil por el deterioro del medio ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental*, 557.

Deste modo, refere a autora Heloísa Oliveira, “No caso do dano ecológico, a reparação *in natura* identifica-se com a restauração ou reabilitação do elemento natural afectado e/ou das suas funções ecológicas (...)”. “A distinção entre o elemento natural em concreto afectado e a sua função ecológica permite uma distinção das duas formas de reparação *in natura*: a restauração ecológica e a compensação ecológica. Na restauração ecológica existe recuperação do elemento natural que em concreto foi afectado. Já as medidas de compensação ecológica visam criar, expandir ou de alguma forma aumentar a capacidade funcional de outros elementos naturais, aproximando-se assim de uma ideia de substituição por equivalente funcional.” Heloísa Oliveira, «O dano à biodiversidade: conceptualização e reparação», em *No Ano Internacional da Biodiversidade Contributos para o estudo do Direito da protecção da biodiversidade*, 2010, 77–78, https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/e-book_biodiversidade2_isbn.pdf.

²⁸³ Oliveira, «O conteúdo do dever do Estado de garantia de reparação do dano público ambiental no direito público do ambiente», 375–81. Neste sentido, também Canotilho, «Actos autorizativos jurídico-públicos e responsabilidade por danos ambientais», 15.

CONCLUSÕES

1. Os padrões de consumo adotados nas sociedades contemporâneas exigem uma constante procura e alocação de recursos naturais (renováveis e não renováveis) para produção de bens e serviços que são, a mais das vezes e independentemente do seu tempo de vida útil, descartados sem serem integralmente excutidas as suas valências.
2. A mudança de paradigma em curso no âmbito do tratamento dos resíduos consiste em reconhecer o seu valor e em apostar em processos de valorização ou reutilização, porquanto são oportunidades de recuperar e reutilizar recursos com valor e, por consequência, de reduzir a procura por novos recursos.
3. Para o efeito, revestem especial importância as operações de gestão de resíduos, de entre as quais as operações de tratamento e o controlo dos estabelecimentos e instalações onde estas ocorrem.
4. A crescente complexidade dos processos industriais, o grau de perigosidade das substâncias componentes dos resíduos e os padrões de consumo das sociedades modernas, foram motores de atualização constante do conceito de resíduo, que se encontra atualmente em linha com o conceito proveniente de direito europeu.
5. Por forma a evitar a sua degradação descontrolada e respetivos danos ambientais que dela possam advir, uma vez descartado, o resíduo deve ser objeto de uma gestão responsável e adequada, através de métodos e técnicas que permitam colmatar as ameaças que estes comportam e mitigar os danos que deles possam decorrer, quer para a saúde humana, quer para o meio ambiente (operações de gestão de resíduos).
6. Sendo a atividade humana geradora de resíduos, a atividade de gestão que os próprios requerem não é exceção. Aliás, para que da atividade de gestão de resíduos não resultem mais prejuízos do que os benefícios que com ela se pretendem, requerem-se tanto mais conhecimentos técnicos e cautelas quanto maior é a escala, grau de perigosidade e quantidade de operações necessárias para proceder à sua adequada gestão.
7. Razão pela qual se encontram as operações de gestão de resíduos sujeitas a um quadro principiológico de matriz europeia que pretende acautelar não só os efeitos adversos para a saúde humana que delas podem decorrer, mas também os danos sobre componentes ambientais.
8. As operações de tratamento de gestão de resíduos convocam, pela sua complexidade técnica e potencial perigosidade, uma atenção redobrada pelos perigos e riscos que lhes são atinentes, sendo suscetíveis de comportar danos ambientais (lesões, prejuízos,

desvantagens ou perdas causadas ao ambiente enquanto bem jurídico, objeto de proteção com dignidade constitucional).

9. A Administração deve, por um lado, norteadada pelo princípio da legalidade e da prossecução do interesse público, cumprir os deveres a que se encontram adstritos os operadores de gestão de resíduos e, bem assim, quando aja no âmbito de prerrogativas de direito público, observar estes e os demais princípios gerais de direito administrativo, cumprindo e fazendo cumprir as normas aplicáveis e abstendo-se de praticar quaisquer atos (jurídicos ou reais) ilícitos ou violadores dos direitos dos particulares.
10. Por se tratar de uma atividade suscetível de provocar danos em diferentes bens jurídicos e, simultaneamente, imprescindível para garantia do saneamento e ordenamento das respetivas sociedades, a Administração Pública desempenha a função última de garantir a prossecução do interesse público, no qual se insere a salvaguarda e proteção do ambiente e da saúde humana no âmbito da gestão de resíduos.
11. No que às operações de tratamento de resíduos diz respeito, compete à Administração dirigir o procedimento de licenciamento e que visa garantir que os operadores cumprem os requisitos de segurança legalmente previstos e dispõem de estruturas adequadas para mitigar os danos ou riscos iminentes decorrentes do seu exercício.
12. O RGGR prevê a existência de dois procedimentos de licenciamento de estabelecimentos e instalações de gestão de resíduos: o geral e o simplificado. O procedimento geral engloba a aprovação do projeto de instalação, a vistoria prévia ao início da exploração e a subsequente emissão da licença de exploração. Ato permissivo que pode ser tacitamente deferido, sem que exista ponderação administrativa sem ponderação dos interesses ambientais em presença.
13. Prevê, ainda, um conjunto de deveres da Administração em matéria de fiscalização e controlo da operação licenciada, competindo-lhe não só proceder às vistorias prévias, conformidade, de reexame nos prazos estabelecidos, mas também decidir acerca dos pedidos apresentados pelo operador (entre outros, nos casos de alteração do estabelecimento, de transmissão da licença de exploração e de cessação da atividade).
14. Para exercício da atividade de fiscalização e controlo das operações, a Administração dispõe, ainda, das faculdades de suspender ou revogar, total ou parcialmente, a licença de exploração concedida, em face de alteração de circunstâncias ambientais, riscos significativos para o ambiente ou, ainda, de incumprimento reiterado dos deveres pelos operadores.

15. Sem prejuízo de o operador ser o responsável pelos danos a que der origem, em determinadas circunstâncias, a atuação da Administração é suscetível de provocar, concorrer ou agravar a produção de danos ambientais, quer quando atue na qualidade de operador, quer no exercício de prerrogativas de poder público (enquanto entidade licenciadora ou autoridade competente).
16. O RJRA não estabelece um amplo e autêntico regime de responsabilidade por dano ambiental, revelando-se ser somente um instrumento preventivo, porquanto
- i) Não tutela a totalidade dos componentes ambientais e suas interações;
 - ii) O solo não é tutelado pelo seu valor intrínseco, mas antes pelos *riscos significativos* para a saúde humana que a sua contaminação pode comportar;
 - iii) Restringe a responsabilidade objetiva pela adoção de medidas a danos decorrentes do exercício de uma atividade ocupacional;
 - iv) Para efeitos de imputação, só são abrangidos os danos que preencham o conceito indeterminado de *dano adverso e significativo*, não contemplando os demais que não sejam como tal considerados;
 - v) Faz depender a responsabilidade pela adoção de medidas de prevenção e/ou reparação decorrentes das atividades não previstas no anexo iii (responsabilidade subjetiva), da identificação concreta do autor do dano, da existência de culpa e da prova do nexo causal. Pressupostos que são, a mais das vezes, de difícil ou impossível preenchimento no dano ao bem jurídico ambiente, porquanto nem sempre é possível identificar ou individualizar o autor do dano, comprovar a existência de culpa ou, mesmo até, identificar ou autonomizar a causa geradora do risco ou dano.
17. Veio, adicionalmente, prever um conjunto de circunstâncias que dispensam o operador de assumir os custos das medidas de prevenção e reparação. Solução que onera a Administração e que penaliza os interesses públicos ambientais em casos de incerteza científica, típicos dos atos permissivos ambientais.
18. O RRCEE prevê um regime de responsabilidade por facto ilícito e pelo risco que abrange os danos ambientais decorrentes da função administrativa identificados.
19. A Administração responde por facto ilícito, solidária ou exclusivamente, quando resultem danos ambientais:
- iv) Da sua atuação material enquanto operador de gestão de resíduos, consubstanciada na prática de uma operação material ilícita.

- v) Da atuação da entidade licenciadora, com déficit de ponderação ou em violação direta de condicionamentos legais (função administrativa no âmbito de prerrogativas de poder público).
- vi) Da atuação da Administração, na qualidade de autoridade competente (APA), traduzida na proposta de medidas reparatórias ilícitas que se revelem lesivas ou agravantes do dano ambiental produzido.
- vii) Pela ausência de atos jurídicos e/ou decisões administrativas no prazo legalmente estabelecido para decidir (omissão do dever de decidir)
- viii) Pela inobservância de deveres materiais de vigilância da entidade licenciadora (culpa in vigilando), traduzida na não realização de operações materiais (atos de fiscalização e controle) requeridas ou legalmente previstas.

20. A Administração responde pelo risco, quando resultem danos ambientais da:

- ix) Atuação de entidade pública que exerça a atividade de operador de gestão de resíduos em observância das condições estabelecidas, mas que, por consistir numa atividade perigosa, é objetivamente responsável pelos danos que dela advenham;
- x) Atuação da entidade licenciadora, traduzida na imposição de medidas ou condições aos operadores na sequência da identificação de desconformidades em ato de vistoria (deveres de fiscalização);

21. A reparação de danos ambientais a que haja lugar deve ter por fim uma efetiva reparação *in natura*, isto é, a restauração dos elementos naturais afetados, por referência às prioridades e critérios definidos no Anexo V do RJRA.

BIBLIOGRAFIA²⁸⁴

- Almeida Costa, Mário Júlio de. *Direito das Obrigações*. 12^a edição. Edições Almedina, 2016.
- Almeida, Luís. «Brevíssimas reflexões sobre a decisão do procedimento no novo Código do Procedimento Administrativo». *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* 59, n.º 1 (janeiro de 2018): 189–222.
- Amado Gomes, Carla. «A decisão do procedimento em prazo razoável: uma nova responsabilidade administrativa». Em *Textos dispersos sobre direito da responsabilidade extracontratual das entidades públicas - em especial, por facto da função administrativa*, 315–22. AAFDL Editora, 2024.
- . «A (in)efectividade do regime europeu de prevenção e reparação do dano ecológico». Em *O regime de prevenção e reparação do dano ecológico: o balanço possível de dez anos de vigência*, 7–20. ICJP & CIDP, 2018. https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_danoecologico_22jul2019_0.pdf.
- . «A Responsabilidade Administrativa pelo risco na Lei 67/2007, de 31 de Dezembro: Uma solução arriscada?» Em *Textos dispersos sobre direito da responsabilidade extracontratual das entidades públicas - em especial, por facto da função administrativa*, 77–108. AAFDL Editora, 2024.
- . «A responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas e demais entidades públicas e a responsabilidade civil por dano ecológico: sobreposição ou complementaridade?» Em *Textos dispersos sobre direito da responsabilidade extracontratual das entidades públicas - em especial, por facto da função administrativa*, 245–70. AAFDL Editora, 2024.
- . «Anotação ao artigo 11º - Responsabilidade pelo risco». Em *O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, 769–97. AAFDL Editora, 2022.
- . «De que falamos quando falamos de dano ambiental? Direito, mentiras e crítica». Em *Actas do Colóquio: A responsabilidade civil por dano ambiental*, 153–71. ICJP, 2009.

²⁸⁴ A bibliografia encontra-se por ordem alfabética.

https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidade_civil_pordano_ambiental_isbn2.pdf.

———. *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*. AAFDL Editora, 2018.

———. «Estado, Desenvolvimento e Riscos Tecnológicos: Reflexões sobre as hipóteses da responsabilidade civil pública por danos causados por riscos de civilização e inovações disruptivas». Em *Textos dispersos sobre direito da responsabilidade extracontratual das entidades públicas - em especial, por facto da função administrativa*, 447–66. AAFDL Editora, 2024.

———. «O regime de responsabilidade civil/patrimonial extracontratual do Estado, em especial da Administração: ambiguidades de um instituto milenar no contexto jurídico-público do século da incerteza». Em *Direito Administrativo - Estudos em Homenagem ao Doutor Vieira de Andrade*. Almedina, 2023.

———. «Riscando a culpa do mapa da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas». Em *Textos dispersos sobre direito da responsabilidade extracontratual das entidades públicas - em especial, por facto da função administrativa*, 347–85. AAFDL Editora, 2024.

———. «Risco e Modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente». Tese de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2007.

<https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/Risco&modificacao%20e%20a%20evolucao%20do%20regime%20de%20responsabilidade%20civil%20extracontratual%20do%20Estado.pdf>.

Amado Gomes, Carla, Rui Tavares Lanceiro, e Heloísa Oliveira. «O objeto e a evolução do Direito do Ambiente». Em *Tratado de Direito do Ambiente. Vol I. Parte Geral*, 3ª edição., 34–81. Lisbon Public Law Editions, 2024. <https://lisbonpubliclaw.pt/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-i-parte-geral-3a-edicao/>.

Amado Gomes, Carla, e Ricardo Pedro. *Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual Administrativa: Questões Essenciais*. AAFDL Editora, 2022.

Amado Gomes, Carla, e Miguel Assis Raimundo. «Topicamente - e a quatro mãos... - sobre o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas». Em *Textos dispersos sobre direito da responsabilidade extracontratual das*

- entidades públicas - em especial, por facto da função administrativa*, 211–43. AAFDL Editora, 2024.
- Amaral, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II. 4ª edição vols. Almedina, 2018.
- Antunes, Tiago. «Artigo 9º do RCCE - Anotação ao n.º 1.» Em *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, 667–93. AAFDL Editora, 2022.
- . «Artigo 11º do RRCEE». Em *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, 667–93. AAFDL Editora, 2022.
- Aparício, Hugo. «Responsabilidade Civil Do Estado Por Erro Judiciário: A Imprudente Consagração Do Artigo». *e-Publica - Revista Eletrónica de Direito Público*, abril de 2019, 123–40. <https://e-publica.pt/api/v1/articles/34343-responsabilidade-civil-do-estado-por-erro-judiciario-a-imprudente-consagracao-do-artigo-13-n-2-do-rceep.pdf>.
- Aragão, Alexandra. «Dano ecológico: critérios práticos de identificação e avaliação». *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, n.º 2 (2013): 271–307.
- . *O Princípio do Nível Elevado de Protecção e a Renovação Ecológica do Direito do Ambiente e dos Resíduos*. Coimbra: Almedina, 2006.
- . «O princípio do poluidor-pagador como princípio nuclear da responsabilidade ambiental no direito europeu». Em *Actas do Colóquio: A responsabilidade civil por dano ambiental*, 91–120. ICJP, 2009. https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidadecivilpordano_ambiental_isbn2.pdf.
- . «Princípios fundamentais do Direito dos Resíduos». Em *Direito dos Resíduos*, 3–14. ERSAR e ICJP, 2014. <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4763/view>.
- Aroso de Almeida, Mário. «Anotação ao artigo 9º». Em *Comentário ao regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*. Universidade Católica Editora, 2013.
- Bexiga, Ricardo. «O impacto do “Simplex Ambiental” no Regime Jurídico da Gestão de Resíduos (Decreto-Lei nº 102-D/2020, de 10 de dezembro)». *Revista de Direito Administrativo* 19 (2024): 47–49.

- Cadilha, Carlos. *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*. 2ª edição. Coimbra Editora, 2011.
- Canotilho, José Gomes. «Actos autorizativos jurídico-públicos e responsabilidade por danos ambientais». *Boletim da Faculdade de Direito*, março de 1995, 1–69.
- . *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*. Coimbra: Livraria Almedina, 1974.
- Canotilho, José Gomes, e Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª edição. Vol. I. Coimbra Editora, 2007.
- Carvalho, Raquel. «Anotação ao artigo 7º - Responsabilidade exclusiva do Estado e demais pessoas coletivas de direito público». Em *Comentário ao regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, 166–79. Universidade Católica Editora, 2013.
- Coimbra, José Duarte. «Artigo 8º do RRCEE». Em *O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: Comentários à luz da jurisprudência*, 3ª edição., 609–66. AAFDL Editora, 2022.
- Condesso, Fernando, e Ricardo Condesso. *Direito do urbanismo e do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2020.
- Cordeiro, António Menezes. *Tratado de direito civil*. 2ª edição. Vol. VIII. Almedina, 2023.
- Correia, Sérvulo. «A responsabilidade civil da Administração». *Boletim da Faculdade de Direito de Bissau*, junho de 1995, 9–20.
- Coxo, Ana Raquel. «A responsabilidade civil extracontratual do Estado-legislador por omissões legislativas inconstitucionais e a incógnita em torno dessa responsabilidade no caso de omissões legislativas ilegais. o caso das leis reforçadas». *e-Pública - Revista Eletrónica de Direito Público* 4 (novembro de 2017): 246–72. <https://e-publica.pt/article/34418-a-responsabilidade-civil-extracontratual-do-estado-legislador-por-omissoes-legislativas-inconstitucionais-e-a-incognita-em-torno-dessa-responsabilidade>.
- Cunhal Sendim, José. *Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através de restauração natural*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

- Garcia, Maria da Glória, e Marta Portocarrero. «Anotação ao artigo 11º - Responsabilidade pelo risco». Em *Comentário ao regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, 295–316. Universidade Católica Editora, 2013.
- Gomes, Carla Amado. *Introdução ao Direito do Ambiente*. 5ª edição. AAFDL Editora, 2022.
- Gonçalves, Pedro Costa. *Manual de direito administrativo*. Almedina, 2019.
- González, Albert Ruda. *El daño ecológico puro: la responsabilidad civil por el deterioro del medio ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental*. Pamplona: Thomson/Aranzadi, 2008.
- Jornal Público*. «Projectos mineiros preocupam várias localidades do distrito de Vila Real». 2023.
- Lanceiro, Rui Tavares. «Instrumentos preventivos». Em *Tratado de Direito do Ambiente. Vol I. Parte Geral*, 3ª edição., 269–329. Lisbon Public Law Editions, 2024. <https://lisbonpubliclaw.pt/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-i-parte-geral-3a-edicao/>.
- . «Nos dez anos de vigência do regime jurídico da responsabilidade por danos ao ambiente: uma reflexão». Em *O regime de prevenção e reparação do dano ecológico: o balanço possível de dez anos de vigência*, 21–48. ICJP & CIDP, 2018.
- Leitão, Alexandra. «A condenação à prática de ato devido: âmbito, delimitação e pressupostos processuais». Em *Comentários à Legislação Processual Administrativa*, II:41–56. AAFDL Editora, 2024.
- . «Ilicitude e presunções de culpa na responsabilidade pelo exercício da função administrativa». Em *Novos temas da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas*, 9–21, 2012. https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/respcivil_ebook_completo_rev2.pdf.
- Luís, Sandra Lopes. «Artigo 2º do RRCEE». Em *O regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: Comentários à luz jurisprudência*, 327–62. AAFDL Editora, 2022.
- Marques, Francisco Paes. «O princípio da prossecução do interesse público: abordagem analítica e metodológica». *Revista de Direito Administrativo* 14 (2022): 19–28.

- Menezes Leitão, Luís Manuel. «A responsabilidade civil por danos causados ao ambiente». Em *Estudos dedicados ao Professor Doutor Luís Alberto Carvalho Fernandes*, II:381–400. Acedido 30 de maio de 2025. <https://revistas.ucp.pt/index.php/direitoejustica/article/view/11435/11007>.
- Mesquita, Maria José Rangel. «Da responsabilidade civil extracontratual da Administração no ordenamento jurídico-constitucional vigente». Em *Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública*. Almedina, 2004.
- Mirador, Marisa, e Catarina Pinto Xavier. «Deferimento tácito no RJAIA: salvo pelo TJUE? - Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 9 de julho de 2023, proferido no Processo n.º 01276/18.2BESNT». *Revista de Direito Administrativo*, 2024, 101–6.
- Morão, Helena, e Frederico Machado Simões. «Instrumentos sancionatórios». Em *Tratado de Direito do Ambiente. Vol I. Parte Geral*, 3ª edição., 629–72. Lisbon Public Law Editions, 2024. <https://lisbonpubliclaw.pt/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-i-parte-geral-3a-edicao/>.
- Neves, Ana Fernanda. «A decisão de instituto público sobre a formação de atos de deferimento tácito das autarquias locais e a Diretiva serviços». *Revista de Direito Administrativo*, n.º 19 (2024): 5–15.
- . «Artigo 7.º do RRCEE | Anotação aos n.ºs 3 e 4». Em *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, 571–607. AAFDL Editora, 2022.
- Oliveira, Ana Perestrelo de. «A prova do nexó de causalidade na lei da responsabilidade ambiental». Em *Actas do Colóquio: A responsabilidade civil por dano ambiental*, 172–93. ICJP, 2009. https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidadecivilpordanoambiental_isbn2.pdf.
- . *Causalidade e Imputação na responsabilidade Civil Ambiental*. Edições Almedina, 2007.
- Oliveira, Fernanda Paula, e Dulce Lopes. «Instrumentos de planeamento». Em *Tratado de Direito do Ambiente. Vol I. Parte Geral*, 3ª edição., 180–215. Lisbon Public Law

Editions, 2024. <https://lisbonpubliclaw.pt/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-i-parte-geral-3a-edicao/>.

Oliveira, Heloísa. «A restauração natural do novo regime jurídico de responsabilidade civil or danos ambientais». Em *Actas do Colóquio: A responsabilidade civil por dano ambiental*, 153–71. ICJP, 2009. https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/icjp_ebook_responsabilidadecivilpordanoambiental_isbn2.pdf.

———. «Instrumentos reparatórios». Em *Tratado de Direito do Ambiente. Vol I. Parte Geral*, 3ª edição., 180–215. Lisbon Public Law Editions, 2024. <https://lisbonpubliclaw.pt/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-i-parte-geral-3a-edicao/>.

———. «O conteúdo do dever do Estado de garantia de reparação do dano público ambiental no direito público do ambiente». Tese de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2020. <https://repositorio.ulisboa.pt/handle/10451/46642>.

———. «O dano à biodiversidade: conceptualização e reparação». Em *No Ano Internacional da Biodiversidade Contributos para o estudo do Direito da protecção da biodiversidade*, 55–90, 2010. https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/e-book_biodiversidade2_isbn.pdf.

———. «Os princípios do Direito do Ambiente». Em *Tratado de Direito do Ambiente. Vol I. Parte Geral*, 3ª edição., 81–126. Lisbon Public Law Editions, 2024. <https://lisbonpubliclaw.pt/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-i-parte-geral-3a-edicao/>.

———. «Responsabilidade ambiental do operador de gestão de resíduos». Em *Direito dos Resíduos*, 241–56. ERSAR e ICJP, 2014. <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4763/view>.

———. «The principle of reparation». *The principle of reparation: Why the polluter-pays principle does not suffice and how to rebuild the law on environmental damage*, n.º 4 (janeiro de 2022). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4259177.

Pedro, Ricardo. *Estudos Sobre Responsabilidade Civil Pública*. Almedina, 2020.

Raimundo, Miguel Assis. «Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas». Em *O regime de responsabilidade civil extracontratual do*

- Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, 311–45. AAFDL Editora, 2022.
- Reis, Nuno Trigo. «Artigo 3.º do RRCEE». Em *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, 311–45. AAFDL Editora, 2022.
- Reis, Ricardo. «O Deferimento Tácito à Prova: Uma Análise ao Regime». Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, 2021. <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/35979/1/202786692.pdf>.
- Rodrigues, Telmo Coutinho. «Direito dos Resíduos». Em *Tratado de Direito do Ambiente, Vol. II. Parte Especial*, 2ª edição., II:487–582. Lisbon Public Law Editions, 2024. <https://lisbonpubliclaw.pt/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-ii-2a-edicao/>.
- Serrão, Tiago. «Alguns problemas de Constitucionalidade do regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas». Em *A Constituição e a Administração Pública*, 153–74, 2018.
- Silva, Vasco Pereira da. *Responsabilidade Administrativa em Matéria de Ambiente*. Principia, 1997.
- . *Verde Cor de Direito: Lições de Direito do Ambiente*. Lisboa, 2003.
- . *Verdes são também os Direitos do Homem - Responsabilidade Administrativa em Matéria de Ambiente*. Lisboa: Principia, 2000.
- Silveira, João Tiago. «O deferimento tácito : esboço do regime jurídico do acto tácito positivo na sequência de pedido do particular», 1998.
- Silveira, Paula de Castro. *Dano à Biodiversidade e Responsabilidade Ambiental*. Petrony Editora, 2019.
- Soares, Andréia Azevedo. «APA não está a controlar a remoção de substâncias perigosas do lixo electrónico». *Jornal Público*, 2025. <https://www.publico.pt/2025/04/16/azul/noticia/apa-nao-controlar-remocao-substancias-perigosas-lixo-electronico-2129856>.
- Sousa, Ana Pereira, e Leandro Gomes Oliveira. «O deferimento tácito: em especial, as alterações ao CPA decorrentes do Simplex Ambiental». *Revista de Direito Administrativo* 18 (2023): 85–89.

Sousa, Marcelo Rebelo de, e André Salgado Matos. *Direito Administrativo Geral Tomo I Introdução e princípios fundamentais*. 3ª edição. Dom Quixote, 2008.

———. *Direito Administrativo Geral. Tomo III. Actividade administrativa*. 2ª edição. Dom Quixote, 2016.

Vieira de Andrade, José Carlos. *Lições de Direito Administrativo*. 5ª edição. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

Atos de Direito da União Europeia

Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de novembro de 2008

Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de abril de 2004

Atos Normativos Portugueses

Constituição da República Portuguesa, 1976

Lei n.º 46/77, de 8 de julho

Lei n.º 83/95, de 31 de agosto

Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho

Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto

Lei n.º 60/2007, de 04 de setembro

Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro

Lei n.º 35/2013, de 11 de junho

Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967

Decreto-Lei n.º 488/85, de 25 de novembro

Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro

Decreto-Lei n.º 310/95 de 20 de novembro

Decreto-Lei n.º 239/97, de 9 de setembro

Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril
Decreto-Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro
Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro
Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho
Decreto-Lei n.º 73/2011 de 17 de junho
Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto
Decreto-Lei n.º 19/2014, de 14 de abril
Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro
Decreto-Lei n.º 75/2015, de 11 de maio
Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto.
Decreto-Lei no 102-D/2020, de 10 de dezembro
Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro
Portaria n.º 209/2004, de 3 de março
Portaria n.º 145/2017, de 26 de abril

Jurisprudência

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, proferido em 28 de março de 2019, no âmbito do processo n.º 2019/C187/19.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 25 de fevereiro de 2010, no âmbito do processo n.º 1250/09.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 12 de fevereiro de 2015, âmbito do processo n.º 01075/14.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 7 de setembro de 2023, no âmbito do processo n.º 01276/18.2BESNT.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 4 de novembro de 2021, no âmbito do processo n.º 01083/14.1BEBRG, de 4/11/2021.

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, proferido em 17 de outubro de 2019, no âmbito do processo n.º 15385/15.6T8LRS.L1. S1.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, proferido em 16 de janeiro de 2020, no âmbito do processo n.º 963/19.2BELRA

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, proferido em 14 de dezembro de 2023, no âmbito do processo n.º 6113/19.8T8LRS-B.L1-2.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, proferido em 2 de julho de 2020, no âmbito do processo n.º 165/20.5BELSB.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, proferido em 31 de janeiro de 2020, no âmbito do processo n.º 02581/09.4BEPRTA.

Documentos Institucionais

- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM (2015) 614 final, 2 de dezembro de 2015.
- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM (2020) 98 final, de 11 de março de 2020.
- Comunicação da Comissão Europeia - Orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de «não prejudicar significativamente» ao abrigo do Regulamento que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência, COM (2021/C 118/01), de 18 de fevereiro de 2021.
- Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, COM (2016) 204 final, de 14 de abril de 2016.
- Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM (2023) 304 final, de 8 de junho de 2023.

Estudos e Relatórios. Institucionais

- Relatório da APA – Relatório Anual Resíduos Urbanos 2023, de 2024. Disponível em: https://apambiente.pt/sites/default/files/Residuos/Producao_Gest%C3%A3o_Residuos/Dados%20RU/2023/raru_2023.pdf. Consultado em: 30/05/2025
- «Children and digital dumpsites: e-waste exposure and child health». Organização Mundial de Saúde, 2021. Disponível em: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/341718/9789240023901-eng.pdf?sequence=1> . Consultado em: 30/05/2025
- «EU actions to address the increasing amount of hazardous waste». Tribunal de Contas Europeu, 2023. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rw23_02/rw_hazardous_waste_en.pdf . Consultado em: 30/05/2025
- «Sustainable Cycles (SCYCLE) Programme, The Global E-waste Monitor 2024». UNITAR, 2024. Disponível em: https://ewastemonitor.info/wp-content/uploads/2024/12/GEM_2024_EN_11_NOV-web.pdf. Consultado em: 30/05/2025
- «Global Waste Management Outlook», UNEP 2015. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/report/global-waste-management-outlook> . Consultado em: 30/05/2025
- «Global Waste Management Outlook 2024: Beyond an age of waste – Turning rubbish into a resource.» Nairobi, 2024. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/44939>. Consultado em: 30/05/2025