



PROVEDOR DE JUSTIÇA

---

## AUDIÇÃO DO PROVEDOR DE JUSTIÇA

COMISSÃO PARLAMENTAR DE AMBIENTE,  
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PODER LOCAL

INICIATIVAS LEGISLATIVAS SOBRE BASES DA  
POLÍTICA DE AMBIENTE

---

**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**7 de novembro de 2012**



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

BASES DO AMBIENTE	GOVERNO	PS	BE	PCP	PEV
Referências Provedor de Justiça	<b>PPL 79/XII</b> Não	<b>PJL 143/XII</b> Não	<b>PJL39/XII</b> Não	<b>PJL 154</b> Não	<b>PJL 29/XII</b> Não
Sistematização	23 Artigos 5 Capítulos	49 Artigos 4 Capítulos	58 Artigos 8 Capítulos	55 Artigos 9 Capítulos	49 Artigos 9 Capítulos
Grau de densidade Normativa	<b>Reduzido</b>	<b>Médio</b>	<b>Elevado</b>	<b>Elevado</b>	<b>Elevado</b>

1

### OBSERVAÇÕES

- 1) Encontramos entre as cinco iniciativas legislativas, **dois modelos** de Bases do Ambiente ou da Política de Ambiente:
  - a. A proposta de lei do Governo - opta por um **modelo minimalista** em rutura com o anterior modelo da Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de abril), apresentando apenas grandes princípios, abstendo-se do enunciado dos principais conceitos e limitando-se a orientações programáticas muito gerais;
  - b. Os projetos-leis dos partidos da oposição – conservam o **modelo anterior** da Lei de Bases do Ambiente: enunciado de conceitos, enunciado de princípios gerais, individualização das componentes ambientais (por exemplo, ar, água, solo e subsolo) e das formas de poluição (por exemplo, despejos, resíduos, ruído) enquadrando os princípios de cada setor da política ambiental e os instrumentos gerais (avaliação do impacto ambiental, planos) e especiais.
- 2) A atual Lei de Bases demonstra ter desempenhado bem a sua função. Permitiu, ao longo de 25 anos e apenas com duas ligeiras alterações, incrementar uma



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

verdadeira política ambiental, em sintonia com as exigências crescentes do direito comunitário europeu e do direito internacional (Ato Único Europeu, Tratado de Maastricht, Conferências do Rio e de Joanesburgo, das Nações Unidas);

3) Os aspetos mais importantes a justificarem um **‘aggiornamento’**, desde 1987, são contemplados, embora com alcances diversos, na generalidade das iniciativas legislativas, apesar de já serem objeto de normas setoriais.

a. A **responsabilidade por lesões ambientais** disciplinada pelo Decreto-lei n.º 147/2008, de 29 de julho que transpôs a Diretiva 2004/35/CE. Deve apontar-se que a Proposta de Lei do Governo parece reintroduzir o princípio da culpa na responsabilidade civil ambiental (artigo 3.º, alínea f), ao referir-se ao **dolo ou negligência**, quando todas as exigências de direito internacional e sobretudo da União Europeia, apontam para a responsabilidade objetiva. Isto, ao contrário dos projetos-leis do PS (artigo 45.º), do PEV (artigo 41.º, n.º 3), do PCP (artigo 33.º) e do BE (artigos 44.º e seguintes);

b. O **conceito de desenvolvimento sustentável**, na linha da Conferência do Rio de Janeiro de 1992, como incorporação de critérios ambientais na aferição das políticas de desenvolvimento e crescimento económico e social, apontando para a responsabilidade presente para com as gerações futuras (artigo 3.º, alínea a), da proposta de lei do Governo, artigo 3.º, alínea a), do projeto PS, artigo 4.º, n.º 1, do projeto PEV, artigo 2.º, n.º 2, do projeto PCP, artigo 5.º, alínea h), do projeto BE);



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

- c. O **princípio da precaução ambiental**<sup>1</sup>, conferindo ao princípio da prevenção ambiental um sentido específico: o de impedir ou suspender atividades que se suspeite com um mínimo de racionalidade e razoabilidade poderem causar lesões em componentes ambientais, independentemente de os conhecimentos científicos terem já conseguido formular consensos (artigo 3.º, alínea a), do projeto PCP, artigo 7.º, alínea m), do projeto BE, artigo 3.º, alínea b), do projeto PEV, artigo 3.º, alínea c), do projeto PS, artigo 3.º, alínea c), da proposta de lei do Governo);
- d. O **alargamento da avaliação do impacto ambiental** a montante e a jusante, ou seja, **por um lado**, a avaliação numa fase anterior à das decisões públicas (avaliação estratégica de planos) e, **por outro lado**, a chamada pós-avaliação, entendida como o acompanhamento e supervisão dos efeitos ambientais de determinada alteração e a suficiência e adequação das medidas mitigadoras adotadas (apenas no artigo 27.º do projeto PS, no artigo 32.º do projeto PEV, no artigo 29.º do projeto PCP e no artigo 37.º do projeto BE). Isto, sem prejuízo de alguns aperfeiçoamentos ao regime jurídico da avaliação do impacto ambiental poderem com vantagem figurar na Lei de Bases do Ambiente, nomeadamente, o da efetiva ponderação de alternativas (artigo 10.º,

---

<sup>1</sup> O Provedor de Justiça teve algumas intervenções, no passado, com vista a precaver a instalação de antenas de comunicações junto dos edifícios escolares. Num caso, uma escola secundária arrendara uma parte de um logradouro a uma operadora de telemóveis para esse efeito. Na verdade, desconhece-se a causa de prevalência de leucemia infantil em escolas próximas de antenas de comunicações e linhas de alta tensão. Veio a ser constituído um grupo de trabalho interministerial, pelo despacho conjunto nº8/2002, de 27 de Janeiro, (publicado in DR, II Série,nº5, de 7.01.2002), incumbido de estudar o assunto, propondo um quadro de restrições básicas e níveis de referência adequados, para proteção da população, em matéria de exposição aos campos eletromagnéticos, ao que se seguiu a publicação do Decreto-lei n.º 11/2003, de 18 de janeiro e sua regulamentação de acordo com os critérios da OMS e do Conselho da Europa.



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

- n.º 4, do projeto PCP) e artigo 22.º, n.º 2, alínea h), do projeto BE) e da imparcialidade<sup>2</sup> e o da ponderação de impactos cumulativos numa mesma área ou sobre um mesmo conjunto de recursos naturais<sup>3</sup> (com uma referência no artigo 18.º, n.º 2, da proposta de lei do Governo);
- e. A preocupação com as **alterações climáticas** (artigo 27.º do projeto BE, artigo 31.º, alínea e), do projeto PCP, artigo 5.º, n.º 2, e artigo 8.º, n.º7, do projeto PEV, artigo 4.º, alínea j), artigo 5.º, n.º 2, e sobretudo artigos 8.º e 18.º do projeto PS, e artigo 3.º, alínea a), da proposta de lei do Governo;
- f. O **conceito de ‘melhores técnicas disponíveis’** como critério da *leges artis* para imprimir às exigências de política ambiental uma referência a padrões científicos e técnicos, não de acordo com os meios pioneiros ou de vanguarda, mas segundo critérios de racionalidade e razoabilidade (**disponíveis**), algo que nas atuais contingências económicas e financeiras é particularmente significativo<sup>4</sup> (artigo 13.º, n.º 3, do projeto

---

<sup>2</sup> A respeito do projeto da ER 377-2, no lanço entre a Costa da Caparica e a Fonte da Telha, o Provedor de Justiça apontou algumas deficiências ao modo como vinha sendo aplicado o regime jurídico da avaliação do impacto ambiental, nomeadamente por razões de imparcialidade. Assim, o facto de o estudo de impacto ambiental e o relatório de pós-avaliação serem atribuídos à mesma entidade que pretende levar a efeito o projeto suscita grandes reservas, agravadas, no caso de estradas concessionadas pela EP – Estradas de Portugal, SA ou diretamente pelo Estado. Os principais intervenientes encontram-se, todos eles, interessados na execução do projeto.

<sup>3</sup> Já na Recomendação n.º 6/B/2003 tinham sido apontadas algumas benfeitorias necessárias ao regime da avaliação do impacto ambiental. Algumas vieram a ser acolhidas pelo Decreto-lei n.º 197/2005, de 8 de novembro. Há aspetos porém que ainda justificariam melhores ajustamentos, por exemplo, no domínio dos impactos ambientais cumulativos, em resultado de diversos empreendimentos numa mesma área – algo a que o Tribunal de Justiça da União Europeia vem prestando, felizmente, uma atenção especial.

<sup>4</sup> Em 2007, o Provedor de Justiça Europeu solicitou ao Provedor de Justiça português um inquérito ao modo como as autoridades nacionais faziam cumprir a proibição do uso de biocidas nas tintas das embarcações, a fim de assegurar o cumprimento do Regulamento (CE) n.º 782/2003, de 14 de abril. Pretendia o Provedor de Justiça Europeu assegurar-se de que as averiguações empreendidas pela Comissão Europeia se encontravam isentas de reparo. Concluiu-se que a contaminação de águas costeiras com este tipo de biocidas é essencialmente um problema do mar Báltico. As águas marinhas



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

- PS, artigo 5.º, n.º 2, alínea k), do Projeto PEV, artigo 36.º, n.º 2, alínea a), do projeto BE, a propósito da licença ambiental); Neste campo, os contratos-programa de adaptação ambiental (artigo 35.º da atual lei) apenas surgem conservados no projeto PEV (artigo 36.º, n.º 2);
- g. O alargamento dos riscos imputados a radiações – não apenas as substâncias radioativas ou a energia nuclear, mas também a **exposição das populações a campos eletromagnéticos**, nomeadamente pela proximidade de linhas elétricas de alta tensão ou antenas da rede de telecomunicações móveis (omisso na proposta de lei do Governo, que abandona também a proteção contra a luminosidade excessiva, mas tratado no artigo 26.º do projeto BE e no artigo 25.º do projeto PCP);
- h. As garantias qualificadas de **acesso à informação administrativa**, estabelecidas pela Convenção de Aarhus (artigo 15.º da proposta de lei do Governo, artigos 40.º e 41.º do projeto PS, artigo 34.º do projeto PEV, um específico direito ao conhecimento do risco no artigo 34.º do projeto PCP, artigos 42.º e 43.º do projeto BE).
- i. O conceito de **biodiversidade** e a prevenção contra os riscos de diminuição da biodiversidade entendida como um valor em si própria (artigo 5.º, alínea r), do projeto BE, artigo 18.º do projeto PCP, artigo 4.º, n.º 2, alínea b) e alínea f), artigo 5.º, n.º 2, alínea e), artigo 12.º e artigo 13.º do projeto PEV, artigo 4.º, n.º 2, alínea i), e artigo 10.º do

---

oceânicas são muito menos afetadas. Por conseguinte, o Provedor de Justiça, embora sugerindo um aperfeiçoamento legislativo, considerou que, embora não se pudesse garantir absolutamente que as embarcações em Portugal não usassem estas tintas nos seus cascos (para evitar colónias de fungos), a verdade é que os meios disponíveis se mostravam adequados à situação portuguesa. Seria quase absurdo eleger como prioritária a fiscalização do cumprimento destas regras, quando os níveis de contaminação apresentaram sempre valores insignificantes. Recorde-se que a ASAE está incumbida de fiscalizar mais de seis centenas de substâncias e produtos perigosos.



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

projeto PS, artigo 3.º, alínea a), e artigo 10.º, alínea d), da proposta de lei do Governo)

- j. Já o equívoco conceito de **embargos administrativos** (que, entretanto a reforma do contencioso administrativo e a lei da ação popular suprimiram na sua inexequibilidade) perdura sem esclarecimentos em algumas iniciativas (artigo 40.º do projeto BE, artigo 45.º do projeto PCP) para não figurar nas restantes;

4) Encontram-se algumas **outras inovações concretas** que suscitam uma apreciação positiva:

- a. A promoção de **boas práticas ambientais**<sup>5</sup> (artigo 29.º do Projeto PS),
- b. A previsão do **estado de emergência ambiental** (artigo 31.º do Projeto PS, artigo 30.º do Projeto BE, artigo 35.º do projeto PEV, artigo 36.º do projeto PCP)<sup>6</sup>,
- c. O **direito à água para consumo doméstico** como bem essencial cujo fornecimento não pode ser negado nem interrompido (artigo 11.º, n.º 3, alínea c) do projeto BE, em sintonia com recomendações internacionais várias, nomeadamente do Conselho da Europa),
- d. A **relevância da cartografia e do cadastro** como condições de exequibilidade da política ambiental<sup>7</sup> (artigo 7.º do Projeto PCP, artigo 34.º do projeto BE),

---

<sup>5</sup> O Provedor de Justiça, com incumbências especiais no domínio do aperfeiçoamento da ação administrativa, concluiu recentemente um inquérito a todos os 308 municípios sobre a aplicação do Regulamento Geral do Ruído, com vista, precisamente, a propor um Manual de Boas Práticas Administrativas, neste domínio. Pretende-se dar a conhecer boas práticas de alguns municípios que possam com proveito ser adotadas por outros.

<sup>6</sup> Nesta linha, registem-se as considerações expostas ao XVIII e ao XIX Governo a respeito das derrocadas ocorridas em falésias e arribas sobre praias. Em 17/8/2011, além de alertar para a necessidade de serem promovidas campanhas de informação sobre os riscos e de se proceder a uma marcação duradoura das zonas mais perigosas da orla costeira, foi sugerido que as autoridades de polícia intimassem os banhistas acompanhados por menores a abandonarem as zonas sensíveis.



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

- e. A previsão de um poder administrativo para determinar a **redução de emissões ou resíduos poluentes** que, em certos casos, pode mostrar-se mais conforme com o princípio constitucional da proporcionalidade (artigo 36.º, n.º 1m do projeto PEV);
  - f. A instituição de um mecanismo permanente de **compilação da legislação ambiental**<sup>8</sup> (artigo 47.º do projeto PEV).
- 5) O enunciado dos principais **conceitos operativos** na Lei de Bases – algo que a Proposta do Governo não prevê – é importante para servir de matriz à legislação setorial e, bem assim, para facultar chaves de interpretação das normas ambientais aos tribunais, ao Provedor de Justiça<sup>9</sup> e à Administração Pública, enquanto aplicadores. É importante ainda para se poder discernir o

---

<sup>7</sup> O Provedor de Justiça apresentou em 2009 um Relatório de inspeção às comissões da Reserva Agrícola Nacional onde deu conta ao Governo dos prejuízos múltiplos na defesa dos melhores solos agrícolas que são resultado da falta de um cadastro atualizado e de cartografia rigorosa. Por vezes, são apreciadas queixas que respeitam à incerteza na delimitação da Reserva Ecológica Nacional ou até das circunscrições municipais. Recentemente (2012) deu entrada uma queixa relativa ao licenciamento de uma obra pela C.M. de Coimbra que afinal se concluiu pertencer ao município de Condeixa-a-Nova. Por conseguinte, a licença é nula por violação do PDM respetivo. O mesmo já sucedeu com os limites entre Leiria e Pombal e entre Vila de Rei e Mação. Outro domínio onde ressalta a falta do cadastro é o da inventariação das águas subterrâneas e das captações existentes. O Provedor de Justiça recebe, com frequência, queixas contra a exigência feita ao interessado em abrir um poço ou um furo de provar que não lesa nenhuma outra captação num raio de 100 metros. O problema está em que os serviços hidrográficos deveriam estar em condições de lhe fornecer a localização das captações existentes, o que não sucede, muitas vezes. Este assunto foi objeto de averiguações junto do Senhor Secretário de Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território pelo Provedor de Justiça. Em 26/6/2012, fez saber que, embora registasse uma evolução positiva no modo como o direito hídrico estava a ser aplicado, *«perdura um atraso significativo na inventariação e registo das captações de águas subterrâneas e na definição dos planos de inspeção e de fiscalização»*.

<sup>8</sup> Seja por impulso das diretivas comunitárias, seja por contingências circunstanciais, a legislação ambiental conhece alterações muito frequentes. Na Recomendação n.º 1/B/2011, o Provedor de Justiça aponta as dificuldades de dispersão, contradição e obsolescência dos mais de 180 diplomas que o Código Florestal pretendia revogar. Diplomas que remontam, no caso do chamado regime florestal, ao Decreto de 24 de dezembro de 1901, e que a Assembleia da República repristinou recentemente (Lei n.º 12/2012, de 13 de março).

<sup>9</sup> Na publicação editada em 2000, **O Provedor de Justiça – Defensor do Ambiente**, recolhem-se outras recomendações que invocam a Lei de Bases do Ambiente como ponderoso elemento interpretativo das demais normas legais e regulamentares ambientais (v.g. Recomendação n.º 18/B/99, p. 79).



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

que seja o **conteúdo essencial do direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado**, algo que faz toda a diferença, por exemplo, na fronteira entre nulidade ou simples anulabilidade dos atos administrativos<sup>10</sup> ou na fronteira entre maior ou menor gravidade no ilícito civil, penal e contraordenacional. Vale a pena percorrer a jurisprudência dos tribunais superiores para observar como a Lei de Bases do Ambiente forneceu, ao longo dos anos, um importante contributo interpretativo de outras normas ambientais.

- 6) Ao nível dos instrumentos de política ambiental,
  - a. Uma primeira observação para a atividade administrativa de ordenação, de controlo e fiscalização. Os **programas de simplificação administrativa**, onde, por vezes, se foi muito além do que o direito comunitário exige, tornaram, em certos domínios, as licenças e autorizações administrativas uma exceção, em detrimento de simples comunicações prévias ou declarações baseadas em termos de responsabilidade dos agentes económicos (**Licenciamento Zero** – Decreto-lei n.º 48/2011, de 1 de abril). Esta alteração, por muito simpática que se mostre para o mercado económico, pode, por vezes, comprometer o princípio da prevenção. O controlo que os órgãos da Administração Pública exercem é cada vez menos intenso. Por seu turno, bem sabemos das dificuldades com que se debatem os serviços de fiscalização e de inspeção *a posteriori*. É bom que o legislador esteja ciente de que ao referir-se a atos administrativos permissivos de certas atividades com riscos ambientais, já não está, em muitos casos, a

---

<sup>10</sup> A Lei de Bases do Ambiente constituiu um argumento de peso para o Provedor de Justiça sustentar, na Recomendação n.º 130/A/95 que o afastamento mínimo de três metros de obstáculos à iluminação pelas janelas das edificações (artigo 73.º do RGEU) representa o conteúdo mínimo do direito à luz solar.



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

referir-se a procedimentos de licenciamento ou de autorização em que os serviços públicos dispunham dos poderes tradicionais para condicionar preventivamente lesões ambientais<sup>11</sup>. Neste sentido, o artigo 19.º da proposta de lei do Governo ganharia em ser desdobrado em dois números: o primeiro, fixando a preferência pela licença ou autorização administrativa das atividades poluidoras ou suscetíveis de afetar significativamente o ambiente e a saúde humana e reservando-se o segundo ao princípio de que as políticas de simplificação administrativa não devem postergar um controlo preventivo efetivo daquelas atividades.

- b. Uma segunda observação vai para a **distribuição de atribuições e competências entre o Estado, as regiões autónomas e os municípios**. Importa que o legislador tenha presente que uma vastíssima parcela da política ambiental se encontra descentralizada. A descentralização tem os seus méritos próprios, mas também tem riscos, sobretudo quando se confere às autoridades municipais a administração de bens ambientais que possuem um peso regional, nacional ou, no limite, internacional. Seria desejável que, em nome do **princípio da subsidiariedade**, se estabelecesse que a descentralização não proíbe **meios de intervenção**

---

<sup>11</sup> Esta rarefação progressiva do controlo tem tido repercussões muito visíveis na prevenção do ruído. É frequente o Provedor de Justiça fazer ver às autoridades municipais que o controlo do impacto ruidoso de uma atividade a instalar em certo local não pode se relegado para depois do seu início. Com efeito, muitas câmaras municipais confundem a apresentação do projeto de isolamento acústico – que se destina ao conforto interior – com a garantia de contenção do ruído para o exterior. Ainda recentemente se expunha à Câmara Municipal do Porto o seguinte: «A Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril), apesar dos seus 23 anos de vigência continua a mostrar-se escassamente executada por algumas autoridades públicas no que toca ao seu artigo 3.º, alínea a), em que se determina a consideração a priori das atuações com efeitos duradouros e suscetíveis de alterarem a qualidade do ambiente, reduzindo ou eliminando as suas causas. Prevenir não é apenas um logotipo. É a pedra angular de todas as políticas públicas ambientais, ao nível central, regional ou local».



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

**substitutiva** da Administração Central<sup>12</sup>, no pressuposto, não raro, de os poderes regionais ou municipais injustificadamente deixarem de adotar as necessárias providências de tutela da legalidade e de reposição ambiental;

- c. Justifica-se uma última observação a respeito dos instrumentos de política ambiental, na área do **planeamento**. É certo que a generalidade dos projetos tem a preocupação de reconhecer a transversalidade da política ambiental sobre setores tão diversos quanto o ordenamento do território, a salvaguarda e promoção do património cultural, a agricultura, as florestas ou a política de transportes. Contudo, há em quase todas as iniciativas, mas especialmente, na do Governo, uma indefinição de quais são os **planos ambientais** e qual o valor jurídico que possuem (artigo 16.º). Poderia julgar-se que esta tarefa já se encontrasse preenchida pelo regime dos instrumentos de gestão territorial (Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de setembro), mas não está. Este último deixa em aberto o enunciado dos chamados planos setoriais.

Ora, muitos dos planos ambientais ganhariam em **certeza e segurança jurídica** com a sua qualificação ou não qualificação nesta categoria. É o caso da Rede Natura e é o caso dos planos hídricos, como é o caso ainda dos planos de diminuição do ruído ou dos planos municipais de defesa da floresta<sup>13</sup>. Todos estes resultam do direito

---

<sup>12</sup> No direito do urbanismo já se alcançou este entendimento, por exemplo, no artigo 107.ºA do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, em que se prevê o poder de os presidentes das comissões de coordenação e desenvolvimento regional ordenarem demolições de obras ilegais se os presidentes das câmaras municipais deixarem injustificadamente de o fazer.

<sup>13</sup> Sobre a natureza jurídica controversa destes planos e contra a sua aplicabilidade direta aos particulares, v. Recomendação n.º 6/A/2009, formulada e acatada pela Câmara Municipal de Condeixa-A-Nova.



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

européu, mas se os não identificarmos na Lei de Bases, então, é de nos interrogarmos sobre se as Bases do Direito do Ambiente Português não são afinal as diretivas e os regulamentos comunitários. São verdadeiramente instrumentos de gestão territorial, mas são principalmente planos ambientais. É de estranhar ainda que algumas iniciativas legislativas **não se refiram a instrumentos de gestão territorial de marcado cariz ambiental e que têm natureza regulamentar**: a generalidade dos planos especiais de ordenamento do território: (a) das áreas protegidas; (b) das albufeiras de águas públicas; (c) da orla costeira; (d) dos estuários. É de apontar ainda que a Proposta de Lei do Governo não contém **nenhuma referência à Reserva Ecológica Nacional**, cujo regime jurídico conheceu há poucos dias importantes modificações. Com efeito, fica-se por uma ténue referência no artigo 22.º a «estatutos de proteção de base territorial de bens ambientais» para dispor que devem, todos eles, ser «articulados e conjugados».

- 7) Em matéria de **justiça ambiental**, cumpre recordar que esta não se esgota no alargamento da legitimidade processual e procedimental, algo que já se encontra sedimentado no processo civil e no contencioso administrativo. Há aspetos de justiça ambiental que começam no acesso à própria Administração Pública. Se os princípios do poluidor/pagador e do utilizador/pagador encontram efetivação, é importante não esquecer que a multiplicação de taxas pode comprometer decisivamente os cidadãos que se queixam do ruído<sup>14</sup> ou

---

<sup>14</sup> Este é um dos motivos frequentes das queixas ao Provedor de Justiça. Uma em cada duas queixas ambientais respeita a poluição sonora e, em muitos casos, o queixoso vê-se confrontado com a necessidade de depositar uma caução de valor elevado ou suportar uma taxa para que seja executada a medição de ruído indispensável à apreciação da sua queixa. Aliás, em 2000, o legislador abolira esta



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

da contaminação atmosférica. Se abriremos as portas à tributação sobre os pedidos de fiscalização ou mesmo à exigência de depositar uma caução deixaremos de fora as populações mais desfavorecidas. Em matéria de ruído, são muitos os municípios que impõem como condição da medição o depósito de uma caução<sup>15</sup>. Em outros, simplesmente, atribui-se ao queixoso o encargo de adjudicar os serviços de uma entidade credenciada para executar as medições<sup>16</sup>. Este é um custo que deveria ser suportado por quem tira proveito económico da atividade ruidosa, não por quem supostamente é atingido no seu repouso e tranquilidade<sup>17</sup>.

- 8) É de rezear que uma Lei de Bases demasiado vaga e programática não cumpra a sua mais importante função constitucional: a de constituir uma lei de valor reforçado. Na verdade, se lhe retirarmos o mínimo de normas precativas que, em cada setor da política ambiental, são mais importantes, e se nem sequer se estabelecerem os contornos mínimos de cada um dos decretos-leis de desenvolvimento, o valor reforçado é meramente nominal. Para isso, seria preferível que o legislador se limitasse a atualizar a Lei n.º 11/87, de 7 de abril, de acordo com as necessidades coletivas ambientais supervenientes e de

---

prática na Administração Central, precisamente, por efeito da Recomendação n.º18/B/99 do Provedor de Justiça. Hoje vai regressando por iniciativa municipal.

<sup>15</sup> Ao acatar a Recomendação n.º 13/A/2010, a Câmara Municipal de São João da Madeira reconheceu que o ónus de depositar uma caução, no valor de € 500,00, para executar medições do ruído deixava de fora muitos municípios desprovidos de recursos financeiros.

<sup>16</sup> Através da Recomendação n.º 1/A/2009, formulada à Câmara Municipal de Santo Tirso e acatada, o Provedor de Justiça fez valer que as medições de ruído fazem parte da fiscalização do cumprimento do Regulamento Geral do Ruído, tarefa que é de atribuição municipal, pelo que não podem os serviços municipais devolver aos municípios a realização dos ensaios acústicos por empresas privadas e os seus custos. Através da Recomendação n.º 7/A/2012, o Provedor de Justiça deu conta ao Governo Regional da Madeira da necessidade de estabelecer um laboratório público acreditado para medir o ruído na Região Autónoma, já que os municípios madeirenses se escudam na sua falta para deixar de efetuar as necessárias ações de fiscalização.

<sup>17</sup> Pode mesmo identificar-se uma violação do princípio do poluidor/pagador.



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

acordo com as inovações concetuais e terminológicas do direito do ambiente, surgidas ao nível internacional e ao nível comunitário.