

## **A EVOLUÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL NO DIREITO EUROPEU E SUA INFLUÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS**

**Ana Lúcia Silva Mello Monteiro<sup>1</sup>**

**Marta Regina Jahnel<sup>2</sup>**

### **INTRODUÇÃO**

O presente estudo tem por objeto a análise da evolução da perspectiva do Direito Europeu acerca da tutela ambiental, assim como os reflexos de tal evolução sobre o ordenamento português em matéria de proteção ao meio ambiente.

Inicialmente, dentro da análise da proteção ambiental no Direito Europeu, será apresentado breve panorama histórico da abordagem da temática da proteção do meio ambiente no âmbito normativo originário das Comunidades Europeias e nas regras atuais do Direito da União Europeia. Em seguida, será enfatizado o caráter fundamental do direito do ambiente segundo as normas do Direito Europeu vigentes.

No segundo tópico, a abordagem será direcionada ao ordenamento português: a partir de uma análise da Constituição da República Portuguesa de 1976 - reconhecida doutrinariamente como uma "Constituição Ambiental" - serão destacados os principais aspectos do Direito Português concernentes à tutela ambiental, enfatizando-se o seu caráter transversal - já que se trata de um fator considerado em diversos setores de atuação do Estado, como nos planos e políticas econômicas e

---

1 Juíza Federal Substituta na Seção Judiciária de Santa Catarina. Mestranda em Ciência Jurídica pela UNIVALI (Itajaí/SC) em dupla titulação com a Universidade do Minho de Braga/Portugal. Graduada em Direito pela PUC/RJ, do Rio de Janeiro/RJ (2009), Pós-graduada (Lato sensu) em Direito Administrativo Empresarial pela UCAM/RJ, do Rio de Janeiro/RJ (2010). Endereço eletrônico para correspondência: [anasilvamello@hotmail.com](mailto:anasilvamello@hotmail.com)

2 Juíza de Direito no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Mestranda em Ciências Jurídicas pela UNIVALI (Itajaí/SC) em dupla titulação com a Universidade do Minho de Braga/Portugal. Graduada em Direito pela Universidade Comunitária Regional de Chapecó - UNOCHAPECÓ (2006), de Chapecó/SC. Pós-Graduada (Lato Sensu) em Nível de Especialização em Direito (Público e Privado): Material e Processual, nas modalidades "Mercado de Trabalho e Magistério Superior", pela Faculdade Exponencial - FIE, de Chapecó/SC (2007). Pós-Graduada (Lato Sensu) em Direito e Gestão Judiciária pela Academia Judicial do Poder Judiciário de Santa Catarina, de Florianópolis/SC (2015). Endereço eletrônico para correspondência: [martaregina.j@gmail.com](mailto:martaregina.j@gmail.com)

sociais -, a previsão de instrumentos administrativos e judiciais para a sua garantia, como as ações populares, e a existência de uma norma infraconstitucional que estabelece as bases da política ambiental no Estado Português.

Já no terceiro e último tópico, busca-se descrever e analisar de que forma se tem desenvolvido a implementação dos regramentos do Direito Europeu acerca da proteção do ambiente no âmbito do ordenamento interno Português. Assim, serão destacados alguns dos importantes princípios que regem o Direito Europeu Ambiental, verificando-se os meios pelos quais estes encontram a sua implementação no Estado Português.

Em considerações finais, será trazida breve síntese das ideias centrais do estudo desenvolvido. A metodologia adotada no presente trabalho é indutiva, por meio de pesquisa doutrinária acerca dos institutos abordados e análise das normas vigentes.

## **1. A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO EUROPEU**

### **1.1. MARCOS HISTÓRICOS**

Analisando-se o curso da evolução das normas do Direito da União Europeia em matéria de proteção ambiental, é possível traçar um breve panorama histórico, com marcos normativos dignos de destaque, a fim de se verificar como a abordagem da temática ambiental sofreu transformações ao longo do tempo, muito em virtude da necessidade emergente em se alterar o foco da discussão acerca dos problemas ambientais com os quais todos os Estados do globo têm se deparado ao longo dos dois últimos séculos.

Em um período inicial, com o surgimento das Comunidades Europeias no final da década de 1950, constata-se que ainda não havia qualquer competência atribuída a essas comunidades em matéria ambiental. A partir da década de 1970, contudo, observou-se o surgimento de algumas diretivas com o objetivo de proteger o meio ambiente, quais sejam, a Diretiva 75/439, relativa a óleos usados e a Diretiva 75/442,

relativa a resíduos. A criação de tais normas representou uma demonstração da possibilidade do alargamento das competências das Comunidades instituídas, que, *a priori*, somente poderiam tratar de assuntos afetos às relações econômicas.

Alexandra Aragão elenca quatro razões dignas de destaque, que justificariam a abordagem da matéria ambiental no bojo das normas vigentes no contexto das Comunidades Europeias: a natureza transnacional dos compromissos ambientais e dos fenômenos de poluição; a necessária uniformização das normas em vigor no espaço europeu em face da liberdade de circulação das mercadorias, com o fito de não tornar nulos os efeitos ambientais de normas emanadas apenas de alguns Estados sobre características ambientais dos produtos; a exigência de uma harmonização das regras sobre requisitos ambientais para o estabelecimento das empresas, dada a liberdade de estabelecimento no espaço europeu e; a necessidade de fazer valer a liberdade de concorrência mediante a harmonização das regras ambientalmente relevantes de funcionamento de certos processos produtivos, a fim de evitar, sobretudo, as práticas de *dumping ecológico*<sup>3</sup>.

Ainda na década de 1970, outro documento digno de destaque foi a Declaração de Paris, de outubro de 1972. Consistiu no resultado de uma reunião dos chefes de Estado e de Governo dos países das Comunidades Europeias, realizada após a Conferência da ONU de Estocolmo sobre o meio ambiente. Desta cimeira, firmou-se o início da Política Comunitária do Ambiente, porém, como observa Aragão<sup>4</sup>, ainda muito limitada, porquanto só permitia a adoção de medidas de uniformização em matérias que tivessem a incidência direta no estabelecimento ou funcionamento do mercado comum (artigo 100 do Tratado à época).

---

3 ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia**. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 37

4 ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia**. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. p. 40

Já na década de 1980, uma decisão proferida pelo Tribunal de Justiça Europeu transpareceu uma significativa interpretação conferida por aquela Corte quanto à proteção do ambiente enunciada no preâmbulo do Tratado de Paris: tratou-se de decisão proferida no processo de reenvio prejudicial n. 240/83, na qual o Tribunal Europeu declarou expressamente que a proteção do ambiente contra o perigo da poluição era um dos objetivos essenciais da Comunidade, conforme enunciado no preâmbulo do Tratado de Paris, que afirmava o objetivo de promover a "melhoria das condições de vida e trabalho dos povos".

O caso tratava de reenvio prejudicial formulado por um Tribunal francês em relação à diretiva nº 75/439, que versava sobre o dever dos Estados Membros de tomarem as medidas necessárias para garantir a recolha e tratamento de óleos usados por regeneração, com preferência absoluta sobre a combustão<sup>5</sup>. Entidade representativa dos incineradores de óleos usados questionaram a validade da aludida diretiva, ao fundamento de que violava os Tratados das Comunidades por ferir o princípio da liberdade de circulação de mercadorias e de concorrência, além de tratar de matéria estranha às atribuições da Comunidade Económica Europeia. O julgamento, no entanto, rechaçou os argumentos e consolidou a afirmação da proteção do meio ambiente como um dos objetivos essenciais das Comunidades.

O Ato Único Europeu de 1987, também foi diploma de grande relevância em matéria ambiental. Foi o tratado que operou a primeira grande revisão dos três tratados constitutivos da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, da Comunidade Europeia da Energia Atômica e da Comunidade Económica Europeia. Nesse ato atribuiu-se pela primeira vez competências ambientais à Comunidade Económica Europeia, incluindo três artigos ao Tratado de Roma concernentes à "ação comunitária em matéria de ambiente". Conforme destaca Fernanda Damacena:

---

5 ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia**. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. p. 41

No acordo, pela primeira vez a proteção do meio ambiente foi explicitamente referida como um dos objetivos centrais do bloco. Em função do acordo, muitos programas ambientais e regulamentos que versavam sobre a matéria passaram a ter fundamento legal verdadeiro. Anteriormente, as questões ambientais eram tratadas como pontos relacionados ao mercado comum e de um ponto de vista basicamente econômico. O Ato Único Europeu mudou esse cenário, pois passou a mencionar a promoção de um crescimento sustentável e não excessivo, que respeita o ambiente como objetivo da Comunidade Européia.<sup>6</sup>

Adentrando à década de 1990, o Tratado de Maastricht de 1992, pelo qual se criou a União Europeia, introduziu algumas alterações nos Tratados então em vigor, incluindo entre as missões comunitárias do art. 2º do Tratado de Roma "o desenvolvimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente"<sup>7</sup> e enunciando, também, como objetivo da União Europeia, "a promoção de um progresso econômico e social equilibrado e saudável"<sup>8</sup>.

Já o Tratado de Amsterdã, de 1997, também promoveu alterações, desta vez, no texto do Ato Único Europeu, sendo de se destacar a inclusão, pela primeira vez, do princípio da precaução como norteador da política ambiental Europeia.

Nos anos 2000, ganha destaque a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, resultante da Cimeira de Nice: integrada ao Tratado da União Europeia, o diploma recebeu o direito fundamental ao ambiente como um direito de solidariedade, previsto no art. 37, *verbis*: "*Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção*

---

6 DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **A proteção ambiental no âmbito da união européia**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de PósGraduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.1, 1º quadrimestre de 2011. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. Acesso em 22 jul 2019. p. 79/80

7 COMUNIDADE EUROPEIA. **Tratado de Roma (versão consolidada em 1992)**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992E/TXT&from=PT>> Acesso em 08 ago. 2019.

8 UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia (versão consolidada em 1992)**. disponível em : < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT&qid=1565293620098&from=EN>> Acesso em 08 ago. 2019.

*do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurá-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável*<sup>9</sup>.

O Tratado de Lisboa de 2009, ademais, também teve significativa importância, porquanto introduziu novidades, como a nova política energética (art. 194 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) e uma nova dimensão de coesão - a coesão territorial, voltada a reduzir as desigualdades de desenvolvimento regional e o atraso nas regiões menos favorecidas - que permitiu que maior atenção fosse dada a zonas rurais, zonas afetadas pela transição industrial, regiões de densidade populacional muito baixa e regiões insulares, transfronteiriças e de montanhas (art. 174 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). No Tratado de Lisboa, também vale destacar, conferiu-se valor jurídico de Tratado à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que antes não detinha poder vinculante.

## **1.2. CARÁTER FUNDAMENTAL DO DIREITO DO AMBIENTE NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA**

Como visto, dentre os marcos históricos da evolução da abordagem da tutela do direito ambiental na União Europeia, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada no ano 2000 pelo Parlamento Europeu, pela Comissão e pelo Conselho Europeus, estabelece a proteção ao meio ambiente, a melhoria da sua qualidade e o princípio do desenvolvimento sustentável como direitos fundamentais fundados na solidariedade.

Importante observar que, desde a década de 1970 os Estados europeus começaram a sofrer as consequências da industrialização e seus impactos, o que, como visto no retrospecto histórico acima, gerou a necessidade de se adotarem medidas para atenuar os efeitos danosos ao meio ambiente.

---

9 UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000)**. Disponível em: <<https://www.cnpd.pt/bin/legis/internacional/CARTAFUNDAMENTAL.pdf>> Acesso em 08 ago. 2019.

A vivência de tantos problemas ambientais acabou por desenvolver, paulatinamente, uma consciência dos Estados europeus acerca da importância de se priorizar uma política ambiental focada na prevenção dos danos, e não simplesmente na intervenção *a posteriori*, que vem a ser muito mais custosa, tanto em termos financeiros, quanto para a saúde e bem-estar das populações e para a qualidade do meio ambiente.

Assim, a evolução dessa consciência fez com que, no Tratado da União Europeia, art. 3º, a proteção ambiental fosse destacada como objetivo interno e externo da União, firmando princípios norteadores como o desenvolvimento sustentável, o elevado nível de proteção, a integração ambiental, a solidariedade entre gerações, entre outros.

Ademais, de acordo com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a matéria afeta ao meio ambiente é de competência partilhada entre a União e os Estados-Membros (art. 4º, nº 2, "e"). A Parte III desse tratado traz ainda disposições importantes acerca do direito do ambiente, especialmente em seu Título XX, relativas aos objetivos, princípios e pressupostos da política europeia do ambiente.

Constata-se, deste modo, que a tutela do ambiente é, hoje, uma das maiores preocupações no âmbito normativo europeu, restando inegável o reconhecimento do caráter fundamental dos direitos dirigidos à proteção do meio ambiente, da saúde e do bem-estar das populações.

## **2 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA E A TUTELA DO AMBIENTE**

A Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP) é reflexo do contexto então vigente quando de sua prolação - pouco depois da Conferência da ONU em Estocolmo em 1972 -, de conscientização global quanto à necessidade de os Estados envidarem esforços na proteção do meio ambiente. Desta feita, tem-se no bojo da Carta portuguesa diversos preceitos afetos à tutela do ambiente, fato que, inclusive, faz com que

doutrinariamente a Constituição portuguesa seja classificada como uma "Constituição Ambiental"<sup>10</sup>.

De se notar que, já no artigo 9º da CRP a salvaguarda ambiental é apontada como uma tarefa fundamental do Estado, categorizada como mais uma modalidade entre os direitos fundamentais de "segunda dimensão" - os direitos econômicos, sociais e culturais.

A "norma-matriz" de proteção constitucional do ambiente na CRP, por sua vez, se encontra no seu artigo 66, o qual sofreu ao longo do tempo algumas modificações, porém, manteve desde sua previsão originária alguns princípios intocados: o direito-dever ao ambiente (nº 1: "Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender."<sup>11</sup>) - que, vale dizer, consolida o seu status de direito-dever fundamental - e a imposição ao Estado e aos cidadãos do aproveitamento racional dos recursos de modo a assegurar a sua renovação e correspondente estabilidade ecológica (nº 2, d: "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"<sup>12</sup>).

De se destacar, ainda, do mencionado dispositivo, outras diretrizes que foram consagradas, a partir da modificação do texto do nº 2 do artigo 66, operada em 1997, quando valores e objetivos como a solidariedade intergeracional, a integração do ambiente nas demais políticas setoriais e a sua articulação com a política fiscal foram consagrados e fortalecidos<sup>13</sup>, demonstrando o alinhamento da Carta Constitucional às

---

10 A expressão foi trazida por Gomes Canotilho no artigo Procedimento Administrativo e Defesa do Ambiente, in Revista de Legislação e Jurisprudência, nº 3802, ano 123, 1990, p. 8 apud GASPAR, Pedro Portugal. **O Estado de Emergência Ambiental**. Coimbra: Edições Almedina S/A, 2005. p. 29

11 PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> acesso em 08 ago. 2019

12 PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> acesso em 08 ago. 2019

13 GASPAR, Pedro Portugal. **O Estado de Emergência Ambiental**. Coimbra: Edições Almedina S/A, 2005.p. 31/32.



demandas contemporâneas pela proteção do ambiente de forma abrangente, sob um novo prisma ético, não mais focado unicamente no antropocentrismo. A esse respeito, vale trazer as palavras de Canotilho:

Embora as fórmulas linguísticas do texto constitucional se mantenham, por vezes, inalteradas, várias revisões constitucionais foram clarificando os chamados problemas ecológicos de segunda geração. As dimensões mais relevantes destes problemas apontam para uma sensibilidade ecológica mais sistémica e cientificamente ancorada e para a relevância do pluralismo legal global na regulação das questões ecológicas.<sup>14</sup>

No que toca aos instrumentos de garantia e efetivação da proteção ao ambiente, a CRP assegura o direito de petição e a ação popular em seu art. 52. Desta forma, possibilita que qualquer cidadão apresente, perante qualquer órgão ou autoridade, representações, individuais ou coletivas, com a finalidade de defender direitos enunciados na Constituição e nas leis e o interesse geral.

A ação popular, por sua vez, é mecanismo judicial de ampla acessibilidade, inclusive por meio de associações de defesa dos interesses em causa, pelo qual pode-se pleitear a reparação de danos, assim como "Promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural"<sup>15</sup>.

Sua regulamentação infraconstitucional se dá, primordialmente, pela Lei nº 83/95, de 30 de agosto, onde se verificam as regras pertinentes à natureza dos interesses e direitos tutelados na ação popular (interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos), a legitimidade para sua propositura (qualquer cidadão no uso de seus direitos civis e políticos,

---

14 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 24

15 Art. 52, nº 3, "a" da CRP. (PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> acesso em 08 ago. 2019)

associações e fundações defensoras dos interesses em causa e autarquias locais), as regras procedimentais das duas espécies de ações (ação popular administrativa e ação popular civil), entre outros aspectos.

A tutela constitucional ambiental, evidenciando seu caráter transversal, também permeia outras temáticas, como a ordem econômica e social. Nesse sentido, na CRP, em matéria de planos de desenvolvimento econômico e social a serem instituídos pelo Estado, são fixados, entre outros objetivos, o de coordenar a "política económica com as políticas social, educativa e cultural, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português"<sup>16</sup>.

Da mesma forma, na Parte II, Título I da CRP que trata da "organização econômica", de acordo com o art. 81, são estabelecidas entre as prioridades, por parte do Estado, algumas diretamente relacionadas à harmonização do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, dentre elas: (a) a promoção do bem-estar e da qualidade de vida das pessoas, orientada pela estratégia do desenvolvimento sustentável; (b) a adoção de uma política nacional de energia, com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico, promovendo, neste domínio, a cooperação internacional e; (c) a adoção de uma política nacional da água, com aproveitamento, planejamento e gestão racional dos recursos hídricos.

Tem-se, ademais, previsões de tutela ambiental concernentes à política agrícola, no art. 93, nº 1, alínea "d" e nº 2, que estatuem como objetivo desta o "uso e a gestão racionais dos solos e dos restantes recursos naturais, bem como a manutenção da sua capacidade de regeneração"<sup>17</sup> e estabelecem a determinação ao Estado de promover "uma

---

16 Art. 90 da CRP. (PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> acesso em 08 ago. 2019)

17 PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> acesso em 08 ago. 2019

política de ordenamento e reconversão agrária e de desenvolvimento florestal, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país"<sup>18</sup>.

Vale, ainda, destacar as disposições concernentes à competência legislativa exclusiva da Assembleia da República, previstas no art. 165, onde, no seu nº 1, alínea "g", se encontra a competência para editar lei sobre as "Bases do sistema de protecção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural"<sup>19</sup> - a qual hoje se consubstancia na Lei nº 19/2014, de 14 de abril. Esta lei define as bases atuais da política de ambiente, trazendo normas que conferem concretude aos princípios e direitos assegurados constitucionalmente.

A respeito da tutela ambiental no ordenamento português, em suma, são oportunas as lições de Canotilho, que assim sintetiza as dimensões essenciais da juridicidade ambiental:

- a) dimensão garantístico-defensiva, no sentido de direito de defesa contra ingerências ou intervenções do Estado e demais poderes públicos;
- b) dimensão positivo-prestacional, pois cumpre ao Estado e a todas as entidades públicas assegurar a organização, procedimento e processos de realização do direito ao ambiente;
- c) dimensão jurídica irradiante para todo o ordenamento, vinculando as entidades privadas ao respeito do direito dos particulares ao ambiente;
- d) dimensão jurídico-participativa, impondo e permitindo aos cidadãos e à sociedade civil o dever de defender os bens e direitos ambientais.<sup>20</sup>

### **3 OS EFEITOS DAS NORMAS DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE O ORDENAMENTO PORTUGUÊS**

---

18PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> acesso em 08 ago. 2019

19 PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> acesso em 08 ago. 2019

20 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. pp. 26/27

Conforme restou evidenciado pelo relato histórico da evolução da regulamentação em matéria ambiental no âmbito da União Europeia, o "esverdeamento" das normas editadas deu-se progressivamente ao longo das décadas, culminando com o que alguns autores designam como a "constitucionalização da política europeia do ambiente" através do Ato Único Europeu de 1987. Nas palavras de Sophie Fernandes:

Mas a constitucionalização da política europeia do ambiente pelo Ato Único Europeu confirma a progressiva viragem feita, até então, "na sombra do silêncio": de mero instrumento de aproximação das legislações internas dos Estados-Membros com impacto no estabelecimento e no funcionamento do mercado comum/interno, a proteção do ambiente é formalmente elevada a objetivo da Comunidade, hoje União.<sup>21</sup>

Na visão de Aragão, por sua vez, o Direito Europeu do Ambiente, na atualidade, é dotado de

[...] uma força jurídica especialíssima, decorrente de duas características proclamadas pelo Tribunal de Justiça, e que gozam de uma aceitação tão generalizada entre os Estados Membros, fazendo atualmente parte do *acquis communautaire*: a aplicabilidade directa e o efeito directo"<sup>22</sup>

As características mencionadas por Aragão, que já fazem parte do acervo comunitário<sup>23</sup>, têm o condão de efetivamente conformar os ordenamentos nacionais de modo a estabelecer – ou determinar que se

---

21 FERNANDES, Sophie Perez. Do que o jurídico faz para a proteção do ambiente ao que a proteção do ambiente faz para o jurídico – considerações em clima de metamorfose no quadro jurídico europeu . Revista e-Pública Vol. 4 No. 3, Dezembro 2017. p. 133

22 ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia**. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 46

23 O chamado "acervo comunitário" ou *acquis communautaire*, compreende todo o conjunto da legislação da União Europeia, assim como todos os acórdãos do Tribunal Europeu de Justiça, e outros atos jurídicos não vinculativos, abrangendo também diversos princípios formulados pelo Tribunal, atos adotados no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, atos aprovados no quadro dos domínios da Justiça e Assuntos Internos, acordos internacionais concluídos pela Comunidade e os acordos concluídos entre os Estados-Membros nos domínios de atividade da União. (WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. **Acervo Comunitário**. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Acervo\\_comunit%C3%A1rio](https://pt.wikipedia.org/wiki/Acervo_comunit%C3%A1rio)> acesso em 06 ago 2019)

estabeleçam – os padrões de proteção ambiental aptos a realizar o princípio do nível de proteção elevado, consagrado no Tratado da União Europeia.

Desta feita, de acordo com o efeito da aplicabilidade direta, fica dispensada a edição de qualquer ato de recepção ou transformação das normas do Direito Europeu para o plano interno dos Estados-Membros. Tais normas entendem-se em vigor internamente de forma automática. Exemplos de tais normas em matéria ambiental são os regulamentos sobre transferências de resíduos entre os Estados, rotulagem ecológica, ecogestão e auditoria ambiental, organismos geneticamente modificados etc<sup>24</sup>.

Já o efeito direto, da acordo com Aragão, significa que "pela sua primazia, o Direito Europeu pode corrigir o direito nacional, aplicando-se em vez dele ou mesmo contra ele"<sup>25</sup>. É o que se dá, por exemplo, quando diretivas são transpostas de forma incorreta ou incompleta para os ordenamentos nacionais.

Aragão ainda destaca mais um efeito do Direito Europeu do Ambiente: o efeito impulsionador, decorrente também do princípio ambiental do nível de proteção elevado. Em suas palavras:

Nesse sentido podemos afirmar que o nível de protecção elevado pelo qual se pauta a actuação ambiental da União Europeia tem impulsionado as ordens jurídicas dos Estados Membros, conduzindo a uma evolução legislativa mais rápida. Não é exagero afirmar, sobretudo em relação aos países do sul, que uma grande maioria das disposições nacionais de protecção do ambiente actualmente em vigor surgiu como consequência necessária da adopção de medidas protetoras de nível elevado pela União Europeia.<sup>26</sup>

---

24 ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia**. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. p. 46

25 ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia**. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. p. 46

26 ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia**. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. p. 46

Tais efeitos - a aplicabilidade direta, o efeito direto e o efeito impulsionador - a toda evidência influíram e ainda influem sobre o ordenamento e as políticas ambientais do Estado Português.

Por outro lado, é oportuno dar enfoque a três princípios que orientam a proteção ambiental, firmados no Tratado da União Europeia, art. 3º, nº 3 e no Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia, art. 11: o nível elevado de proteção ao ambiente, a integração ambiental e o desenvolvimento sustentável.

Esses são importantes vetores para a adoção pelos Estados-Membros das políticas em matéria ambiental, já que reforçam o dever de cooperação por parte de todos eles a fim de que se concretizem os objetivos europeus da política ambiental, conforme estatuída no Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia. São, portanto, princípios capazes de fundamentar os efeitos do Direito Europeu do Ambiente, citados por Aragão.

Passemos, assim, a uma breve análise de cada um dos três princípios elencados, correlacionando-os à aplicabilidade direta, ao efeito direto e ao efeito impulsionador do Direito Ambiental Europeu sobre o direito português.

Segundo o princípio da integração ambiental, faz-se necessária a integração entre as exigências em matéria de proteção do ambiente com a definição e aplicação das demais políticas comunitárias (artigo 11º do Tratado sobre Funcionamento da União Europeia).

Correlacionando tal princípio à ordem jurídica ambiental portuguesa, tem-se a sua densificação justamente no caráter transversal da tutela ambiental que se identifica nos preceitos constitucionais da alínea "f" do nº 2 do art. 66, assim como nas disposições relativas às políticas económicas e sociais e agrícola, destacados no item anterior.

A propósito, a Lei nº 19/2014 - bases atuais da política do ambiente -, discorre expressamente sobre a transversalidade e integração em seu art. 13, nº 1, dispondo que a

[...] transversalidade da política de ambiente impõe a sua consideração em todos os sectores da vida económica, social e cultural, e obriga à sua articulação e integração com as demais políticas sectoriais, visando a promoção de relações de coerência e de complementaridade.

Veja-se que a enunciação expressa da integração como uma diretriz tanto constitucional, como da lei de bases da política do ambiente demonstra uma adequada transposição do princípio do Direito Europeu para o ordenamento interno, representando assim o efeito impulsionador.

O princípio do nível elevado de proteção, por sua vez, significa o impedimento a que as decisões pelo estabelecimento de padrões protetivos ao ambiente sejam estabelecidas pelo mínimo denominador comum, isto é, niveladas pelo grau mínimo de proteção. Esse princípio, além de ser dotado de um conteúdo de aplicabilidade bem abrangente, é enunciado em boa parte dos Tratados e normas de direito secundário no ordenamento europeu.

Do princípio do nível elevado de proteção decorrem outros princípios, como a vedação ao retrocesso ambiental e, indo mais além, o princípio da melhoria do estado do ambiente, caracterizado pela exigência de *"uma protecção dinâmica, pró-activa, com investimentos na recuperação de habitats, degradados, na reintrodução de espécies desaparecidas, renaturalização de rios, na biorremediação de solos contaminados, na criação de recifes artificiais junto à costa etc."*<sup>27</sup>

Na prática, contudo, a otimização passível de implementação desse princípio é atenuada, porquanto existentes situações muito discrepantes nos diferentes Estados e regiões da União, sobretudo entre as regiões do Norte e do Sul da Europa. Segundo Aragão,

A conciliação prática no nível de proteção elevado com a ressalva das diversidades regionais resulta na efectiva consagração de níveis de protecção

---

27 ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia**. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. p. 59

relativamente elevados, combinados com a previsão de prazos flexíveis de adaptação dos regimes nacionais, com transferência de competências para órgãos internos, e com a introdução de auxílios aos Estados Membros com maiores dificuldades em acompanhar o pelotão de frente.<sup>28</sup>

No mesmo sentido, Canotilho acentua que, na Constituição portuguesa, tal princípio não foi consagrado expressamente, muito embora tal não signifique que sua observância não deva ser levada a efeito, sobretudo devido ao fato de ser ele um parâmetro e *standard* material do ordenamento da União Europeia<sup>29</sup>. Ainda, de acordo com o autor:

Talvez seja mais rigoroso, no contexto conceptual do direito português, falar de um núcleo essencial de um direito fundamental ao ambiente e à qualidade de vida. Este núcleo essencial pressupõe, desde logo, a procura do nível mais adequado de acção, ou seja, que a execução das medidas de política do ambiente tenha em consideração o nível mais adequado de acção, seja ele de âmbito internacional, nacional, regional, local ou sectorial (art. 3.º/f da Lei de Bases do Ambiente). A Constituição não exige, porém, a protecção máxima do ambiente como pressuposto ineliminável da salvaguarda do núcleo essencial do direito ao ambiente se com isso se pretende significar a proibição de qualquer intervenção humana prejudicial ao ambiente.<sup>30</sup>

Desta feita, o princípio do nível de proteção elevado funciona como importante critério para solucionar conflitos de normas, conflitos de interpretação da mesma norma ou mesmo conflitos de interesses, num dado caso concreto. Trata-se, de acordo com Aragão<sup>31</sup>, de um "princípio conformador da ordem jurídica", que pode inclusive ser invocado para

---

28 ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. pp. 57/58

29 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. *Tékhne*, Barcelos, n. 13, p. 07-18, jun. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 07 ago. 2019. p. 14

30 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. p. 14

31 ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia**. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. p. 61.



garantir o efeito direto das diretivas do Direito Europeu, em detrimento da aplicação de normas internas, porque menos protetivas.

Cuida-se, ainda, de importante vetor orientador - e portanto, também impulsionador - da atividade legiferante dos Estados, já que estabelece que a proteção promovida pelas leis internas deve ser pelo menos igual àquela estabelecida no Direito Europeu. Como ressalta Aragão, "Na prática, este dever reconduz-se fundamentalmente o dever comunitário de adoptar os actos legislativos e regulamentares necessários à transposição correcta, completa e tempestivamente as directivas"<sup>32</sup>.

Por fim, o princípio do desenvolvimento sustentável revela-se como princípio fundamental e estruturante do Direito do Ambiente, podendo ser considerado um dos princípios mais complexos e abrangentes. A doutrina, ao debruçar-se sobre o princípio do desenvolvimento sustentável, aponta suas dimensões sincrônica e diacrônica - relativas às ideias de justiça interespacial e intergeracional, respectivamente - suas perspectivas procedimental e finalística, assim como suas diversas vertentes - ambiental, social e econômica<sup>33</sup>.

Sua consolidação no ordenamento português é, por assim dizer, consequência lógica da consolidação da CRP como uma "Constituição Ambiental", nos moldes em que foi descrito no item 2 supra, estando tal princípio expressamente enunciado no art. 66, nº2.

Vale destacar que o princípio do desenvolvimento sustentável é corolário de um outro princípio/paradigma: a sustentabilidade. Esta, nas palavras de Canotilho, se traduz no imperativo categórico segundo o qual "os humanos devem organizar os seus comportamentos e acções de forma

---

32 ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. p. 67

33 ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. pp. 80/ 81

a não viverem: (i) à custa da natureza; (ii) à custa de outros seres humanos; (iii) à custa de outras nações; (iiii) à custa de outras gerações"<sup>34</sup>.

Assim sendo, a sustentabilidade vem sendo reconhecida como elemento estruturante do Estado Constitucional, juntamente com outros princípios, como a democracia, a liberdade a igualdade e a juridicidade. Nesse quadro, o Direito Europeu, através de seus principais Tratados, como visto, caminha no sentido da afirmação da sustentabilidade como um dos pilares da União, suas políticas e normas. Um princípio, segundo, Canotilho, de carácter constitucional,

[...] densificado directamente através de princípios directamente vinculativos dos Estados-Membros e mediamente operativo no âmbito das políticas ambientais dos mesmos Estados (Tratado de Maastricht, art. 2.º; Tratado de Amesterdão, preâmbulo, art. 2.º, 6.º e 177.º; Carta dos Direitos Fundamentais, art. 37.º, inserida no Tratado de Lisboa (art. 6.º); Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia segundo o Tratado de Lisboa, art. 191.º)<sup>35</sup>

Portanto, ainda que não estivesse consagrado constitucionalmente na CRP, a sustentabilidade e, por conseguinte, o desenvolvimento sustentável, por ter carácter basilar em todo o arcabouço normativo ambiental europeu, poderia ser invocado como fundamento para a imposição dos efeitos direto, impulsionador e da aplicabilidade direta das normas do Direito Europeu.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme foi demonstrado através do panorama histórico inicial, a trajetória do Direito Europeu Ambiental deu-se no sentido de um gradativo protagonismo por ele alcançado no âmbito das normas que embasam o Direito da União Europeia, que, há tempos, não mais se resume

---

34 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. p. 8

35 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. p. 10

a um conjunto de normas limitadas à regulamentação das atividades econômicas e relações comerciais do bloco europeu.

Tem-se, assim, que desde a “constitucionalização da política europeia do ambiente” através do Ato Único Europeu de 1987, passando-se pelos pronunciamentos interpretativos do Direito Europeu emanados do Tribunal de Justiça, até a consolidação do caráter fundamental do direito ao meio ambiente pronunciado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000 - que ganhou eficácia vinculativa no Tratado de Lisboa de 2009 -, o Direito Europeu do Ambiente logrou consolidar sua força e eficácia perante os Estados Membros e seus respectivos ordenamentos internos.

O Estado Português, por sua vez, através da Constituição de 1976 - que desde a sua origem já refletia o contexto mundial de emergente preocupação com a questão ambiental -, caminhou no mesmo sentido da União Europeia, buscando assegurar a proteção dos recursos naturais e promover o desenvolvimento sustentável em seu território, inclusive por meio de uma abordagem integrada e transversal da questão ambiental com outras esferas de interesse. Desta forma, pode-se afirmar que Portugal, como Estado Membro da União Europeia, possui em seu ordenamento um arcabouço normativo que, em linhas gerais, atende às principais exigências dos tratados europeus em matéria de proteção ambiental.

De outro giro, é possível concluir que a tutela ambiental, reconhecida pela União Europeia como direito fundamental atrelado à solidariedade e orientada por princípios basilares, como os do nível de proteção elevado, a integração ambiental e o desenvolvimento sustentável, tem sua eficácia ampliada perante os Estados Membros - inclusive o Estado Português. Assim é que os efeitos direto e impulsionador, bem como a aplicabilidade direta dos regramentos do Direito Europeu do Ambiente são, conforme a doutrina destaca, tranquilamente admitidos quando as normas internas eventualmente não se revelem satisfatórias a uma tutela adequada do ambiente.

Desta forma, como se pode verificar, ainda que no ordenamento português não haja referências expressas a algum(s) princípio(s)

enunciado(s) nas normas do Direito Europeu do Ambiente – como por exemplo o princípio do nível de proteção elevado -, esse(s) pode(m) ser adotado(s) e aplicado(s) diretamente, seja como vetor interpretativo, como critério de solução de conflitos ou como parâmetro material.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia**. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português**. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_. **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**. *Téchne, Barcelos*, n. 13, p. 07-18, jun. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 07 ago. 2019.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Tratado de Roma (versão consolidada em 1992)**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992E/TXT&from=PT>> Acesso em 08 ago. 2019.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **A proteção ambiental no âmbito da união europeia**. *Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de PósGraduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí*, v.6, n.1, 1º quadrimestre de 2011. Disponível em: <[www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica)>. Acesso em 22 jul. 2019.

FERNANDES, Sophie Perez. Do que o jurídico faz para a proteção do ambiente ao que a proteção do ambiente faz para o jurídico – considerações em clima de metamorfose no quadro jurídico europeu . *Revista e-Pública Vol. 4 No. 3, Dezembro 2017*.

GASPAR, Pedro Portugal. **O Estado de Emergência Ambiental**. Coimbra: Edições Almedina S/A, 2005.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa (1976)**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> acesso em 08 ago. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000)**. Disponível em:  
<<https://www.cnpd.pt/bin/legis/internacional/CARTAFUNDAMENTAL.pdf>> Acesso em 08 ago. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia (versão consolidada em 1992)**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT&qid=1565293620098&from=EN>> Acesso em 08 ago. 2019.