

Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*,

2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press, 2020

**António Cortês**

Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito  
<https://orcid.org/0000-0002-4105-8204>

---

A obra de Nicolas de Sadeleer intitulada *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules* é uma referência incontornável do Direito Ambiental do nosso tempo, sendo de grande relevância não apenas ao nível dos sistemas jurídicos europeu e internacional, mas também ao nível da generalidade dos diferentes sistemas jurídicos nacionais do mundo atual, incluindo os dos países do espaço lusófono, como Portugal ou Brasil.

O Autor é atualmente professor de Direito da União Europeia e de Direito do Ambiente, na Universidade Saint-Louis de Bruxelas, sendo aí titular da cátedra Jean Monnet. O seu livro que aqui se apresenta conta com 540 páginas de leitura densa, mas fluida e agradável. Esta 2.<sup>a</sup> edição, surgida em 2020, beneficia de inúmeras atualizações em relação à 1.<sup>a</sup>, que fora publicada em 2002. Podemos considerar, pois, que esta obra é fruto do amadurecimento de si própria. Mas é também, acima de tudo, o ponto culminante ou a súpula de décadas de trabalho científico dedicadas ao Direito do Ambiente.

O público-alvo são, primeiramente, os juristas ou os estudantes de Direito de diferentes níveis que se dediquem ao Direito do Ambiente e a áreas conexas (que parecem reger-se essencialmente pelos mesmos princípios, ainda que com adaptações). São, pois, os atuais ou futuros juristas que lidam ou lidarão, por um lado, com problemas referentes ao desenvolvimento de atividades económicas com impacto ambiental, à poluição do ar, dos solos e das águas, às alterações climáticas e oceânicas, ou à conservação da biodiversidade, e, por outro lado, com problemas relativos ao uso sustentável dos recursos naturais, à saúde pública ou à segurança alimentar. Todavia, é também manifesto o interesse que o livro tem para quem se dedique à Teoria do Direito, tendo em conta que ele demonstra de forma exemplar, a propósito do Direito do Ambiente, a dinâmica de transição de um Direito tipicamente moderno para um Direito pós-moderno.

O livro contém, de forma precursora, uma abordagem multinível, dentro do espírito do novo Direito Global. Com efeito, trata de princípios transversais ao Direito do Ambiente a nível internacional, europeu e comparado.

Todo o livro gira em torno de três princípios diretivos: o princípio do poluidor-pagador, o princípio da prevenção e o princípio da precaução. Podemos dizer que, não obstante o reconhecimento da inevitável complexidade pós-moderna, o livro almeja, através desses três princípios diretivos, conferir unidade sistemática à multiplicidade dispersa e complexa de regras e decisões que constituem o Direito do Ambiente atual. Aliás, Nicolas de Sadeleer reconhece, expressamente, que os princípios «funcionam como a pedra angular para a estruturação, racionalização e sistematização» de um Direito que se desenvolve de modo fragmentário, plural e evolutivo (p. 399).

Os três princípios ambientais considerados não consubstanciam, portanto, um sistema fechado, mas sim um sistema aberto. Com efeito, os princípios são

explicados no quadro da abertura normativa de um Direito pós-moderno. Por um lado, são decisivas as relações do Direito com as opções políticas, com a racionalidade económica e com o conhecimento científico. Por outro lado, a ideia de ponderação concreta, emblematicamente corporizada no princípio da proporcionalidade, assume uma importância nuclear.

Os princípios ambientais visam racionalizar e dar coerência a um Direito do Ambiente marcado pela pluralidade dispersa de fontes. O livro congrega uma imensa multiplicidade de elementos normativos, jurisprudenciais e doutrinários. Os índices iniciais de jurisprudência e de legislação são bem elucidativos da abrangência de fontes de direito que são tidas em consideração. Aí se encontram referidos cerca de 70 tratados, convenções ou protocolos internacionais, assim como outras tantas dezenas de decisões de tribunais internacionais ou outras entidades internacionais de resolução de litígios. Ao nível do Direito da União Europeia, para além das referências aos Tratados, Regulamentos e Diretivas, são bem elucidativos do profundo conhecimento que o Autor tem da jurisprudência europeia os cerca de 200 acórdãos referidos, na sua esmagadora maioria do Tribunal de Justiça da União Europeia. São também inúmeras as menções a legislação e jurisprudência de Estados não europeus tão diversos como os Estados Unidos da América, a Índia ou a Austrália, e de Estados europeus como a Alemanha, a França, a Itália, a Bélgica, os Países Baixos ou o Reino Unido. No que respeita aos países de língua oficial portuguesa, como Portugal ou Brasil, embora o livro lhes faça apenas raras referências explícitas, o significado jurídico-científico da obra é, ainda assim, como se verá, enorme.

A obra inicia-se com uma «Introdução geral» (pp. 1-20), divide-se depois em duas grandes partes, que desenvolvem o conteúdo, as implicações práticas e sistemáticas dos princípios de Direito ambiental, e termina com o enunciado de «conclusões finais» (pp. 522-527). A Parte I (pp. 21-364) refere-se essencialmente ao conteúdo diretivo e normativo e às implicações práticas de cada um dos três princípios ambientais acima mencionados. A Parte II (pp. 365-521) trata fundamentalmente da integração e do papel específico desses princípios no sistema jurídico global e do modo como eles se inserem no quadro da transição gradativa de um Direito moderno para um Direito pós-moderno. Vejamos como tal sucede.

Na Parte I, Nicolas de Sadeleer centra o Direito do Ambiente em «três abordagens do risco ambiental», a partir dos três princípios paradigmáticos já mencionados: o princípio do poluidor-pagador, o princípio da prevenção e, de forma autónoma e com grande desenvolvimento, o princípio da precaução. A propósito de cada um desses princípios, o Autor faz uma análise multinível de Direito Internacional, de Direito da União Europeia e de Direito Comparado, procede ao

tratamento sistemático ou dogmático do conteúdo do princípio e explica a sua aplicação prática em diferentes sectores de atividade.

Estes princípios representam três modelos ou modos complementares de proteção ambiental que se distinguem, diremos nós, pelo grau de antecipação da proteção jurídica em relação aos danos ou perdas ambientais, isto é, diferenciam-se pela abordagem que fazem do riscos ambientais. O Autor fala num «modelo curativo», num «modelo preventivo» e num «modelo antecipatório», correspondentes, respetivamente, aos princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução (pp. 23-29). O princípio do poluidor-pagador corresponde à reparação ou compensação de danos já ocorridos ou que se tolera que venham a ocorrer. O princípio da prevenção postula que sejam tomadas as medidas necessárias, nomeadamente com apoio de conhecimentos científicos e técnicos, de modo a evitar danos que ainda não se consumaram. O princípio da precaução postula que se o dano, que é plausível mas relativamente ao qual há incertezas do ponto de vista científico, for significativo, grave ou irreversível devem ser tomadas as medidas necessárias e proporcionais a evitar o risco da sua consumação. Em suma: o princípio do poluidor-pagador lida com riscos consumados ou tolerados; o princípio da prevenção, com riscos certos e comprováveis a evitar; o princípio da precaução, com riscos que, apesar de incertos ou apenas plausíveis, devem ser prevenidos. Os princípios representam, portanto, três formas diversas mas complementares de lidar com os riscos ambientais.

A obra deixa claro que o conteúdo dos princípios e, principalmente, o seu âmbito de aplicação variam em função das diferentes ordens jurídicas e de diferentes sectores da proteção ambiental em sentido lato, como sejam, o ambiente marinho, o clima, a camada de ozono, a proteção da biodiversidade, a gestão de recursos naturais, a segurança alimentar ou a saúde pública. Além disso, tendencialmente, cada um desses princípios tem meios preferenciais de implementação. O princípio do poluidor-pagador funciona com base em mecanismos de responsabilidade civil, de responsabilidade contraordenacional e de fiscalidade verde (não exclui, ao invés, necessariamente auxílios do Estado). O princípio da prevenção exige estudos de impacto ambiental, imposição de limites legais a emissões poluentes ou ao uso de determinadas substâncias, a imposição legal do uso das melhores tecnologias disponíveis e, claro, um sistema de autorizações e licenças administrativas. O princípio da precaução adensa as exigências da prevenção, quando há risco de um dano significativo, grave ou irreversível. Exige, pois, uma rigorosa avaliação de risco e, em caso de dúvida, postula a prevalência dos valores ambientais, de saúde pública ou de segurança alimentar sobre outros valores contrapostos, nomeadamente de ordem económica.

A análise que o Autor faz do princípio da precaução, a que dedica 230 páginas, é totalmente exaustiva. Centra-o no contexto do surgimento e ascensão de um novo tipo de riscos. Trata-se dos riscos ambientais incertos ou difíceis de avaliar por três ordens de razões: por terem impactos difusos, cumulativos ou globais, por afetarem bens não avaliáveis em dinheiro (como a saúde humana), e por a ciência não conseguir dar certezas relativamente à sua ocorrência, extensão, duração, escala, gravidade ou reversibilidade (pp. 269-275). O princípio da precaução aplica-se não só em domínios em que tal exigência se afigura evidente, como as substâncias perigosas, os organismos geneticamente modificados e a energia nuclear (pp. 189-255), mas também em outras áreas onde a sua relevância poderia ser menos evidente, como a proteção do ambiente marinho e dos cursos de água, a sustentabilidade das pescas, a proteção da biodiversidade, a radiação eletromagnética e as alterações climáticas (pp. 155-189 e 255-267). Muito interessante é a parte do livro dedicada à «falsa dicotomia»: «ciência versus precaução» (pp. 304-333). O princípio da precaução parte do pressuposto de que existe incerteza científica relativamente a muitos riscos (isto é, danos plausíveis e a forma de os evitar). Ainda assim, o princípio reforça o papel dos peritos nos processos decisórios, que terão de concretizar ou especificar onde se situam as suas dúvidas ou incertezas, bem como os pressupostos de que partem na sua avaliação de risco, de modo a potenciarem um decisão política ou administrativa mais esclarecida.

Na Parte II, Nicolas de Sadeleer explica de que modo os princípios representam um dos elementos de viragem do Direito da modernidade para o Direito da pós-modernidade. O Direito moderno aparece paradigmaticamente como uma normatividade geral e abstrata, estabelecida no quadro da soberania dos Estados e autónoma relativamente a parâmetros morais, científicos e económicos. Na pós-modernidade, o Direito, sem perder as suas bases modernas, surge já não sobretudo como um Direito caracterizado pela generalidade, a sistematicidade e a autonomia, mas, em ampla medida, como um Direito marcado pela concretezude, a complexidade, a pluralidade institucional, a participação dos cidadãos e a abertura a outros domínios do saber prático. O sistema jurídico da pós-modernidade é um sistema que aponta para o concreto, um sistema marcado pela circularidade, um sistema mais aberto à economia, à ética, à política e à ciência e à tecnologia, e, finalmente, é um sistema globalizado (pp. 386-388). Todas estas características estão particularmente bem patentes no Direito do Ambiente.

Os princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução devem ser, como vimos, entendidos no contexto da transição do Direito tipicamente moderno para o Direito pós-moderno. Eles são, na verdade e no seu conjunto, o eixo transversal ao sistema jurídico ambiental da pós-modernidade. Não são princípios que visem apenas auxiliar a interpretação e integração do sistema de

normas («princípios gerais de direito»). São princípios que visam, antes de mais, orientar as opções de políticas ao nível estadual, europeu e internacional («princípios diretivos»), sem prejuízo da função que também terão, como se verá, ao nível da realização concreta do direito.

A força e o âmbito destes três princípios, e em especial a força e âmbito do princípio da precaução, variam em função das diferentes ordens jurídicas. Além disso, podem estar sujeitas a controvérsia. Mas há alguns pontos que são seguros e que confirmam a enorme importância prática dos princípios.

É seguro que os princípios inspiram a aprovação de novas normas constantes de legislação nacional e europeia ou de tratados internacionais, delimitam os poderes discricionários das entidades administrativas, qualquer que seja o nível em que operem, têm uma importante função interpretativa das normas ambientais existentes e nas ponderações de interesses que os aplicadores do Direito, e desde logo as entidades administrativas e os tribunais, devem fazer. Orientam e fundamentam, portanto, a atuação dos poderes políticos, administrativos e judiciais (pp. 412-418).

Além disso, os três princípios ambientais de que se trata neste livro constituem «vasos comunicantes» (p. 412 s.) numa dupla perspetiva. Por um lado, sendo os princípios transversais a vários sistemas jurídicos, eles constituem um termo de comparação que permite que cada sistema possa dar relevância argumentativa a desenvolvimentos normativos, jurisprudenciais ou doutrinários ocorridos no quadro de outros sistemas jurídicos. Por outro lado, os princípios ambientais fazem a ligação do Direito do Ambiente à economia, à ciência e à técnica. Com efeito, eles permitem, até certo ponto e sob determinadas condições, restringir ou condicionar liberdades económicas, com efeitos tanto na produção, como no comércio ou no consumo. Dessa forma, as empresas têm de incorporar as implicações dos princípios ambientais nas suas decisões. Acresce que os princípios ambientais exigem que o Direito se realize com o auxílio da ciência e da tecnologia. Só a ciência e a tecnologia poderão providenciar, respetivamente, as informações factuais e os meios técnicos necessárias à reparação e à prevenção de riscos ou perdas ambientais.

Seguindo a linha de Nicolas de Sadeleer, há sistemas onde a relevância judicial dos princípios ambientais, nomeadamente para resolver «casos difíceis», deveria ser tida por indiscutível, por estar expressamente consagrada em termos gerais, sem prejuízo de o seu peso, força, âmbito e forma de implementação variarem em função de diferentes sectores da atividade humana e da proteção ambiental. É o que sucede, ao nível europeu, com o artigo 191.º, n.º 2, do Tratado de Funcionamento da União Europeia, ou, diremos nós, no sistema jurídico português, com o artigo 3.º da Lei de Bases da Política do Ambiente (Lei n.º 19/2014).

Todavia, mesmo quando a referência aos princípios não é explícita nas fontes de Direito escrito, isso não significa que eles não sejam vinculantes, sem prejuízo do seu peso relativo e dos seus exatos pressupostos e consequências só poderem determinar-se em concreto.

Como o Autor muito bem explica, a questão é bastante complexa do ponto de vista do Direito Internacional, nomeadamente no que respeita à aplicação generalizada dos princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução. Todavia, apesar de estes resultarem apenas de instrumentos de *soft law* (como a Declaração do Rio, de 1992) ou de tratados sectoriais (como a Convenção Quadro nas Nações Unidas sobre Alterações Climáticas ou o preâmbulo da Convenção sobre a Diversidade Biológica), terão já adquirido força consuetudinária (isto valeria até mesmo, em determinados âmbitos, para o próprio princípio da precaução).

Também do ponto de vista das ordens jurídicas nacionais, o facto de os princípios não estarem expressamente previstos nas fontes de Direito escrito não significa que não se possam deduzir e considerar implícitos nas mesmas. É assim que na Alemanha a doutrina sempre entendeu que os princípios da prevenção e da precaução, entre outros, se deduzem do «dever de proteger as bases naturais da vida», tendo inclusivamente em vista as «gerações futuras», que aparece consagrado no artigo 20a da Lei Fundamental (p. 423). E acrescentamos que, de facto, ainda muito recentemente o Tribunal Constitucional Federal teve em consideração o princípio da precaução ao declarar parcialmente inconstitucional a Lei do Clima alemã. Da mesma forma, as jurisprudências belga (p. 423) e neerlandesa (p. 485), por um lado, e a jurisprudência francesa (p. 485), por outro lado, têm dado relevância normativa ao princípio da precaução enquanto princípio implícito, respetivamente, em matéria ambiental e em matéria de saúde pública.

E outrossim, podemos nós dizer que os princípios ambientais que o livro de Nicolas de Sadeleer desenvolve terão de se considerar implícitos em disposições constitucionais, como o artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa ou o artigo 225.º da Constituição da República Federativa do Brasil, que consagram, simultaneamente, o direito ao ambiente e o dever de proteger o ambiente. Os princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução são, diremos, concretizações ou exigências racionais do dever de proteger o ambiente.

A relevância judicial dos princípios pode ter especificidades em função dos diferentes ramos do direito, seja ao nível europeu ou nacional. No domínio do Direito Constitucional, os princípios consubstanciam restrições de maior ou menor peso às liberdades económicas, pelo que certamente têm de se conjugar com o princípio da proporcionalidade. No Direito Administrativo, a justiciabilidade do

princípio da precaução está condicionada pelo facto de os tribunais admitirem uma ampla margem de discricionariedade quando as entidades administrativas adotam decisões ou medidas em contexto de incerteza científica, o que levará a que, no caso do princípio da precaução, apenas controlem erros manifestos de apreciação ou vícios de procedimento (pp. 486-489). No Direito Civil, os princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução apontam todos para a responsabilidade objetiva ou pelo risco em matéria ambiental (p. 490). No Direito Penal, dado o princípio da legalidade, os princípios não permitem, evidentemente, que sejam criados judicialmente novos tipos incriminadores, possuindo pois, essencialmente, um valor interpretativo (pp. 491-493).

Podemos, pois, concluir.

Nunca é de mais salientar a importância desta obra sobre princípios ambientais no contexto da sociedade de risco e da crise ecológica global.

É impossível numa curta recensão dar uma imagem completa do imenso trabalho de dogmática jurídica e teoria do direito contido nas 540 páginas deste excelente livro. Quem queira compreender todas as inúmeras questões jurídicas suscitadas no livro, toda a sua riqueza argumentativa, todos os exemplos ilustrativos, todos os imensos pormenores, terá de o ler e reler.

Posso, porém, garantir que a leitura será certamente agradável e proveitosa. O leitor ficará com a sensação de que desfrutou de um extraordinário livro de Direito do Ambiente, mas também, mais em geral, de que leu um notável exemplo do que significa fazer ciência do direito no novo tempo da pós-modernidade.

