

# Da (ir)relevância do princípio do poluidor-pagador no Direito dos Resíduos – uma morte anunciada? Algumas reflexões

Duarte Valido Viegas

Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa

(Escola de Lisboa)

Advogado

---

---

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO. II. SIGNIFICADO E ALCANCE DO PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR. III. O PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR NA DIRETIVA-QUADRO RESÍDUOS. 1. A *absorção* do princípio do poluidor-pagador pelo princípio da prevenção. IV. SIGNIFICADO E ALCANCE DE RESPONSABILIDADE ALARGADA DO PRODUTOR – BREVES NOTAS. V. RESPONSABILIDADE ALARGADA DO PRODUTOR NOS FLUXOS ESPECÍFICOS DE RESÍDUOS – TRAÇOS PRINCIPAIS E REGIME CONTRAORDENACIONAL APLICÁVEL. 1. Fluxo específico proveniente de embalagens. 2. Fluxo específico proveniente de óleos usados. 3. Fluxo específico proveniente de pneus usados. 4. Fluxo específico proveniente de equipamentos elétricos e eletrónicos. 5. Fluxo específico proveniente de pilhas e acumuladores. 6. Fluxo específico proveniente de veículos em fim de vida. 7. Fluxo específico proveniente de têxteis. VI. SINOPSE CONCLUSIVA.

---

---

## I. INTRODUÇÃO

Concebido como instrumento de *policy* no seio da OCDE, em 1972<sup>[1]</sup>, com os objetivos, economicistas, de internalizar na esfera do *poluidor* os custos das “medidas de prevenção e controlo da poluição” desenvolvidas pelas autoridades públicas e, bem assim,

[1] Concretamente, no Anexo da Recomendação C(72)128, do Conselho da OCDE, de 26 de maio de 1972.

evitar distorções no comércio e investimento internacional<sup>[2]</sup>, só em 1987, com a sua consagração no Tratado de Roma<sup>[3]</sup>, o princípio do poluidor-pagador assumiu formalmente a veste de princípio jurídico; esta titubeante importação de um princípio de raiz económica pela ciência jurídica, a par da reduzida densidade jurídico-normativa a que vem sendo votado desde então, permitem explicar porque é que, não obstante as diversas tentativas de densificação conceitual de que foi objeto ao longo dos anos por parte da jurisprudência e da doutrina, o conteúdo do princípio do poluidor-pagador carece, ainda hoje, de concretização jurídica.

Na verdade, mercê da sua utilização em contextos muito diferenciados<sup>[4]</sup>, não raras são as dúvidas que se suscitam a respeito da sua *teleologia*: (i) deve o princípio do poluidor-pagador ser entendido como vetor enformador de regimes de prevenção de danos ambientais? (ii) Deve, num outro ângulo, entender-se que ele conforma regimes de reparação ambiental? (iii) Ou, numa outra perspetiva ainda, deve considerar-se que ele conforma simultaneamente regimes de prevenção e reparação ambiental<sup>[5]</sup>?

Numa palavra: como conciliar o seu campo de intervenção com o do princípio da prevenção?

Estas são algumas das interrogações genéricas que permitem desbravar terreno no exame das questões, concretas e

[2] Cf. CARLA AMADO GOMES, "O princípio do poluidor-pagador e a responsabilidade por dano ecológico: recentes posicionamentos da corte de justiça da União Europeia", *Diálogo ambiental, constitucional e internacional*, vol. 4, Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2016, p. 20, e, ainda, "Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies", *OCDE Legal Instruments*, 2020, pp. 4-5.

[3] Impulsionada pelo Ato Único Europeu.

[4] O princípio é, como observa ALEXANDRA ARAGÃO, invocado judicialmente em sede de responsabilidade civil, criminal, contraordenacional e administrativa, in "O princípio do poluidor pagador como princípio nuclear da responsabilidade ambiental no direito europeu", *Actas do Colóquio, A responsabilidade civil por dano ambiental*, Instituto de Ciências

Jurídico-Políticas, 2009, p. 97, nota de rodapé 3.

[5] Estas são as construções categoriais mais assinaladas na dogmática jurídica. Tentaremos, contudo, demonstrar que a (putativa) natureza aglutinadora do princípio do poluidor-pagador é apenas aparente.

conexionadas, que nos propomos perscrutar nas rúbricas seguintes, a saber: (i) discorridos mais de trinta anos da sua aparição na legislação ambiental europeia, será que o princípio do poluidor-pagador assume hoje um papel proeminente no âmbito setorial dos resíduos? (ii) Ou será que, face à expressão<sup>[6]</sup>, cada vez maior, do princípio da responsabilidade alargada do produtor<sup>[7]</sup>, o seu escopo se encontra, pelo menos em parte, *absorvido* pelo princípio da prevenção<sup>[8]</sup>?

## II. SIGNIFICADO E ALCANCE DO PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR

Apesar de na legislação eurocomunitária ambiental não faltarem referências genéricas ao princípio do poluidor-pagador, em nenhum dos seus preceitos é possível encontrar uma definição clara, ou porventura coerente, do seu conteúdo<sup>[9]</sup>. O mesmo sucede ao nível do Direito interno.

Sendo certo que o legislador não está obrigado a concretizar o escopo dos princípios que enuncia (e nem sempre a *legis artis* recomenda que o faça, sendo de preferir cometer essa tarefa à jurisprudência e à doutrina), tratando-se de um princípio estruturante do

[6] Muito particularmente motivada pelos objetivos, louváveis, de abandono do modelo de economia linear e de incrementação da economia circular.

[7] Em que a responsabilidade pela gestão de resíduos é cometida ao produtor. Muito embora não se trate de um princípio de construção recente, a expressividade da responsabilidade alargada do produtor resulta vinculada em sede europeia na reforma promovida, em 2018, às seguintes Diretivas: (i) Diretiva 2008/98/CE, relativa a

resíduos, alterada pela Diretiva (UE) 2018/851, de 30 de maio; (ii) Diretiva 94/62/CE, relativa a embalagens e resíduos de embalagens, alterada pela Diretiva (UE) 2018/852, de 30 de maio; (iii) Diretiva 2006/66/CE, relativa às pilhas e aos acumuladores e respetivos resíduos; (iv) Diretiva 2000/53/CE, relativa aos veículos em fim de vida; e (v) Diretiva 2012/19/UE, relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos, estas três últimas alteradas pela Diretiva 2018/849, de 30 de maio.

[8] Como detalharemos, é nossa opinião que a responsabilidade alargada do produtor constitui um subprincípio densificador do princípio da prevenção, no âmbito setorial dos resíduos.

[9] Como bem notou ALEXANDRA ARAGÃO, as dúvidas sobre a aplicação do princípio do poluidor-pagador tornam-se evidentes «quando é utilizado em contextos muito variados, dificultando significativamente a apreensão do seu núcleo duro», cit., p. 97.