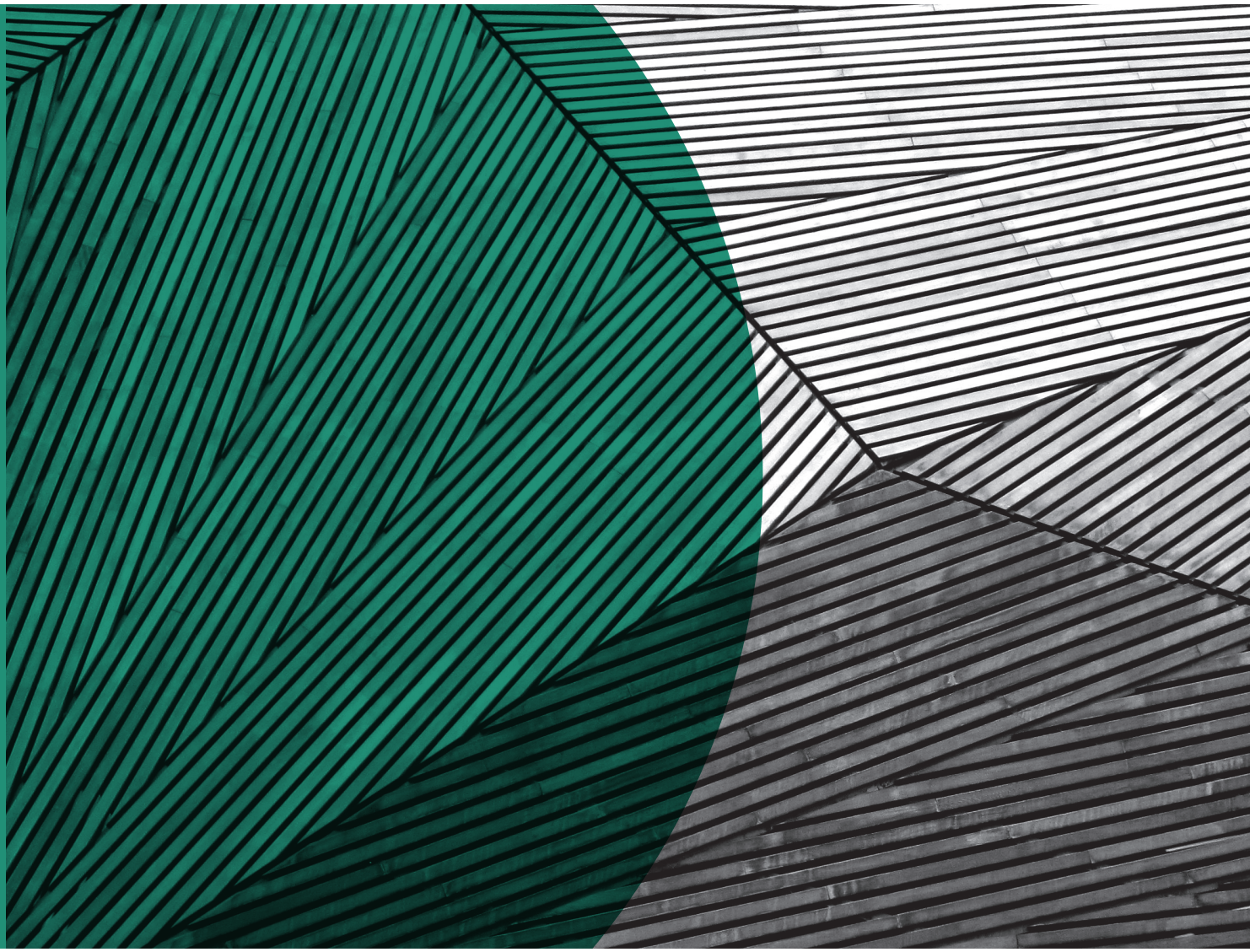
ICJP
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS
ICIDP
CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO

O AMBIENTE NA TERNURA DOS 40 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1976

BREVE APONTAMENTO E SUGESTÕES PARA UMA EVENTUAL REVISÃO

CARLA AMADO GOMES



O ambiente *na ternura dos 40 anos* da Constituição de 1976: breve apontamento e sugestões para uma eventual revisão*

Carla Amado Gomes[1]
Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

SUMÁRIO:

1. O ambiente na Constituição de 1976: errância e simbolismo (remissão para o artigo escrito nos 30 anos da CRP: http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/288-132.pdf)
2. Notas sobre o ambiente em outras Constituições
3. Sugestões para uma eventual revisão constitucional

1. Há dez anos, num aniversário similar ao que ora se comemora, tive oportunidade de traçar o percurso do "artigo ambiental" constitucional português, bem como dos que em torno dele gravitam[2]. Em síntese, concluí o seguinte:

i.) Que a Constituição de 1976 foi a primeira Lei Fundamental da história constitucional portuguesa a consagrar ao ambiente uma norma específica, que o alçou a bem jurídico cuja protecção está primacialmente entregue a entidades públicas mas cuja natureza metaindividual faz dele uma grandeza por cuja gestão racional, qualidade e integridade toda a colectividade é responsável — nº 2 do artigo 66º;

ii.) Que o artigo 66º, cuja numeração nunca foi alterada por nenhuma das sete revisões constitucionais a que até hoje assistimos, sofreu alterações em três momentos revisionistas — 1982; 1989; 1997 — , sendo que na última delas o legislador da revisão lhe imprimiu uma vocação expansionista e

---

* Este texto constituiu a base da minha intervenção no Colóquio *Nos 40 anos da Constituição de 1976,* promovido pelo ICJP nos dias 9 e 10 de Maio de 2016. Agradeço ao Doutor Jorge Miranda a lembrança do convite.

[1] carlamadogomes@fd.ul.pt; https://www.facebook.com/carlamadogomes?ref=hl

[2] No texto *O ambiente na Constituição de 1976: errância e simbolismo*, disponível em: http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/288-132.pdf.

descaracterizante do bem jurídico "ambiente" através da adição de quatro novas alíneas ao nº 2[3];

iii.) Que a Constituição, na peugada da Declaração de Estocolmo (1972), abraçou a fórmula do "direito ao ambiente" "sadio e ecologicamente equilibrado" no nº 1 do artigo 66º, a que acresce o dever de o defender, arrumando tal "direito" na gaveta dos direitos económicos, sociais e culturais;

iv.) Que a Constituição considera a protecção do ambiente uma tarefa simultaneamente pública e colectiva, no nº 2 do artigo 66º e, sobretudo, confere-lhe a relevância de *Tarefa fundamental do Estado*, na alínea e) do artigo 9º (com a revisão constitucional de 1982);

v.) Que a Constituição pressentiu a diferença de natureza jurídica de realidades como o ambiente, o património cultural, a saúde pública, o urbanismo, e lhes atribuiu um mecanismo de defesa específico, do qual gozam pessoas singulares e colectivas, traduzido na "acção popular" — ou melhor chamada legitimidade popular, para defesa de interesses difusos — , desdobramento da antiga acção popular prevista originariamente no artigo 49º e que, em 1989, sofreu uma verdadeira refundação (ainda que imperfeita[4]) no novo nº 3 do artigo 52º;

vi.) Que as bases da protecção do ambiente devem ser estabelecidas por lei da Assembleia da República, ou por Decreto-Lei devidamente autorizado, nos termos da alínea g) do nº 1 do (actual) artigo 165º (foi com a revisão constitucional de 1982 que tal competência lhe foi atribuída, no então artigo 168º);

vii.) Que a protecção do ambiente constitui matéria de interesse específico das Regiões Autónomas, por aditamento de um novo artigo 228º

---

[3] Foram as seguintes:

"e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico e da protecção das zonas históricas;

f) Promover a integração de objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial;

g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente;

h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com protecção do ambiente e qualidade de vida".

[4] Imperfeita porque se confundem interesses difusos com interesses individuais homogéneos, ao admitir acções ressarcitórias com indemnizações para "os lesados" — alusão que só faz sentido para a segunda categoria.

na revisão constitucional de 1997, contendo duas alíneas, c) e d), que a tal respeitam.

A final, lamentávamos a "obesidade normativa" em que caiu o artigo ambiental, concretamente no seu nº 2, prescrevendo uma cura de emagrecimento que o reduza ao núcleo essencial que, para nós, constitui o ambiente: a protecção dos elementos do ecossistema, sobretudo os mais frágeis, prevenindo a sua degradação, promovendo a sua gestão racional, punindo as agressões a que for sujeito e prescrevendo a reparação ou compensação dos danos que sofrer em virtude de actuações humanas.

10 anos volvidos, e sem que tenha havido alterações ao artigo 66º nas revisões subsequentes, mantemos o diagnóstico. Mas acrescentamos algumas sugestões, que se tornarão mais evidentes após um brevíssimo percurso pelo Direito Constitucional comparado.

2. O sítio *Constitute Project*[5] armazena electronicamente os textos de 194 Constituições, em versões traduzidas para a língua inglesa. Tendo explorado cerca de metade, anotamos as seguintes tendências, no que tange à relação entre Constituição e Ambiente no plano comparado:

i.) (Ainda) Há Constituições que não acolhem a protecção do ambiente sob o seu seio, como por exemplo: a dos Estados Unidos da América (1787, com último aditamento em 1992); do Canadá (1867, última revisão em 2011); da Austrália (1901, última revisão em 1995); da Irlanda (de 1937, última revisão em 2015); a do Japão (1946, nunca revista); a da Dinamarca (na sua versão original, de 1953, nunca revista); a de França (de 1958, com última revisão em 2008); a do Chipre (de 1960, última revisão em 2013); a de Malta (de 1964, última revisão em 2014); a da Guiné Bissau (de 1984, última revisão em 1991) — ou porque são puros "estatutos do poder político", à semelhança da Constituição americana, ou por razões políticas (caso do Japão ou da Guiné Bissau). O facto de a preocupação ambiental não constar da Constituição não impede a existência de legislação ordinária

[5] https://www.constituteproject.org/search?lang=en

sobre a matéria — inescapável, no caso dos Estados-Membros da União Europeia. Caso curioso, mas explicável por razões de "cultura constitucional" é o francês, que em 2004 aprovou a *Charte de l'Environnement*, Carta de Direitos especificamente dedicada à protecção do ambiente, que faz parte da Constituição formal (desde logo por recepção operada no Preâmbulo);

ii.) A maioria das Constituições, ou na sua versão originária, ou na sequência de revisão, acolhe a protecção do ambiente como objectivo do Estado. A presença da dimensão objectiva é uma constante, em muitos casos mencionando a necessidade de salvaguarda do ambiente para as presentes e futuras gerações logo no Preâmbulo — vejam-se as Constituições: das Ilhas Seychelles (1993, última revisão de 2011); do Afeganistão (2004); do Quénia (2010); das Ilhas Fiji (2013); da Tunísia (2014) —, em princípios constitucionais fundacionais do Estado — vejam-se as Constituições: da Suécia (de 1974, última revisão em 2012: artigo 2º)[6]; Croácia (de 1991, última revisão em 2010: artigo 3º)[7]; da Polónia (de 1997, última revisão em 2005: artigo 5º)[8] — ou apenas no articulado, através de normas-tarefa. Certos textos constitucionais referem, nas normas-tarefa, a necessidade de realização de avaliação de impacto ambiental como condição de implementação de projectos com impacto significativo para o ambiente — vejam-se as Constituições: do Brasil (de 1985, última emenda em 2015: artigo 225º, §1º, inciso IV); do Quénia (alínea f) do nº 1 do artigo 69º); da Bolívia (de 2009: nº 2 do artigo 345º);

ii.a) Algumas Constituições consagram apenas normas-tarefa do Estado e demais entidades públicas, sem qualquer menção a dimensões subjectivas, pretensivas ou impositivas (direitos a; deveres de). São exemplos

---

[6] "*The public institutions shall promote sustainable development leading to a good environment for present and future generations*".

[7] "*Freedom, equal rights, national equality and equality of genders, love of peace, social justice, respect for human rights, inviolability of ownership, conservation of nature and the environment, the rule of law, and a democratic multiparty system are the highest values of the constitutional order of the Republic of Croatia and the ground for interpretation of the Constitution*".

[8] "*The Republic of Poland shall safeguard the independence and integrity of its territory and ensure the freedoms and rights of persons and citizens, the security of the citizens, safeguard the national heritage and shall ensure the protection of the natural environment pursuant to the principles of sustainable development*".

as Constituições: da Alemanha (de 1949, última revisão em 2012: artigo 20A); da China (de 1982, última revisão em 2004: artigo 26º); do Cambodja (de 1993, última revisão em 2008: artigo 59º);

ii.b) A Constituição cubana (de 1976, última revisão em 2002) estatui que a protecção do ambiente é tarefa do Estado e dever dos cidadãos: artigo 27º. A Constituição do Butão (2008) adopta idêntica perspectiva, nos artigos 5º[9] e 8º;

iii.) Na estatuição da dimensão pretensiva, a fórmula mais comum é a do direito de todos a um ambiente, sadio, humanamente digno, equilibrado — normalmente acompanhado do dever de o defender. Algumas Constituições, todavia, já acrescem, tendo em conta a natureza do bem jurídico e os direitos procedimentais condensados na Convenção de Aarhus (1998), os direitos à informação — vejam-se as Constituições: da Indonésia (de 1945, última revisão em 2002: artigo 28F); da República Checa (de 1993, última revisão em 2013: artigo 86º); do Azerbeijão (de 1995, última revisão em 2009: artigo 39º); da Polónia (1997, última revisão em 2005: artigo 35º); da Albânia (de 1998, última revisão em 2012: artigo 56º) — e à participação na tomada de decisões — da Colômbia (de 1991, última revisão em 2013; artigo 79º); da Etiópia (de 1994: artigo 92º); da Finlândia (de 1999, última revisão em 2011: §2º do artigo 20º); da Tunísia (2014: artigo 45º). Uma das normas mais completas, abrangendo ambos os direitos, é o artigo 398º da Constituição do Equador (de 2008, com última revisão em 2015)[10];

---

[9] A norma do nº 1 do artigo 5º da Constituição do Butão é particularmente original, pelo que se transcreve :

"*Every Bhutanese is a trustee of the Kingdom's natural resources and environment for the benefit of the present and future generations and it is the fundamental duty of every citizen to contribute to the protection of the natural environment, conservation of the rich biodiversity of Bhutan and prevention of all forms of ecological degradation including noise, visual and physical pollution through the adoption and support of environment friendly practices and policies*".

[10] "*All state decision or authorization that could affect the environment shall be consulted with the community, which shall be informed fully and on a timely basis. The consulting subject shall be the State. The law shall regulate prior consultation, public participation, time-limits, the subject consulted and the appraisal and objection criteria used with regard to the activity that is being submitted to consultation.*

The State shall take into consideration the opinion of the community on the basis of the criteria provided for by law and international human rights instruments.

iii.a) Em ainda poucos textos constitucionais, nota-se um desdobramento do "direito ao ambiente" em outras vertentes "substancialistas", nomeadamente no direito à água (ou de acesso à água) — Constituições: das Honduras (de 1982, última revisão em 2013: artigo 145º); da Tunísia, artigo 44º — e no "direito à alimentação" (Constituição do Panamá, de 1972, última revisão em 2004: artigo 118º; Constituição da Hungria, de 2011, última revisão em 2013: nº 2 do artigo XX;). Na Constituição do Equador, prevê-se uma referência, em sede de exploração de energias renováveis, à prioritarização do acesso à água e à produção de alimentos para fins de aproveitamento humano (cfr. o artigo 15º);

iv.) Em algumas Constituições, insere-se uma obrigação de utilização da propriedade de acordo com as necessidades de protecção do ambiente — uma espécie de "função ambiental do direito de propriedade": vejam-se as Constituições: do Chile (de 1980, última revisão em 2015: nº 24 do artigo 19º); da Eslováquia (de 1992, última revisão em 2014: nº 3 do artigo 20º); do Brasil (artigo 186º, inciso II); da República Checa (nº 3 do artigo 11º); do Equador (artigo 31º). A Constituição do Butão contém uma regra de afectação obrigatória de 60% do território a florestas (nº 3 do artigo 5º), exemplo seguido pela Constituição do Quénia (2010), na alínea b) do º 1 do artigo 69º (a percentagem é aqui de 10%);

v.) Em algumas Constituições, refere-se a proibição de entrada, depósito, trânsito, de resíduos tóxicos, *maxime* nucleares: Constituições da Namíbia (de 1990, última revisão em 2010: artigo 95º/l)); do Paraguai (de 1992, última revisão em 2001: artigo 8º); do Chade (de 1996, última revisão em 2005: artigo 48º); Equador (artigo 15º); da Hungria (artigo nº 3 do artigo XXI); da República Dominicana (Constituição de 2015: nº 1 do artigo 67º). A Constituição da Bolívia, em sede de *Relações Internacionais*, proibe a

---

If the above-mentioned consultation process leads to majority opposition by the respective community, the decision whether to implement or not the project shall be adopted by a resolution that is duly substantiated by the corresponding higher administrative body in accordance with the law".

produção, comercialização e importação de organismos genetivamente modificados (artigo 255º);

vi.) Em algumas Constituições, prevê-se o mecanismo da acção popular para defesa de interesses difusos, nos quais se encontra o ambiente: são exemplos as Constituições: do Paraguai (artigo 38º); do Brasil (artigo 5º, inciso LXXIII); da Colômbia (artigos 88º e 277º); da Bolívia (artigos 34º e 135º); do Equador (artigo 397º); de Angola (de 2010: artigo 74º). A República Dominicana prevê o recurso ao amparo também para defesa de interesses difusos (artigo 72º);

vii.) Várias Constituições estatuem o dever de reparar danos ao ambiente — embora misturando, muitas vezes, danos ambientais com danos ecológicos. Com mais precisão, encontram-se Constituições como a do Vietname (de 1992, última revisão em 2013), que prevê claramente as obrigações de reparação e de compensação de danos ao ecossistema, no nº 3 do artigo 63º; do Equador, que estabelece o princípio da responsabilidade objectiva (artigo 396º); ou, mais direccionada para os danos sócio-ambientais, a Constituição da Etiópia, que prevê o direito à compensação por degradação da "qualidade de vida" ou por "deslocamento" de comunidades (artigo 44º);

viii.) Em algumas Constituições, a educação para o ambiente faz parte do direito à educação. São exemplos as Constituições: da Argentina (de 1983, última revisão em 1994: artigo 41º); da Colômbia (artigo 67º); da Bolívia (artigo 80º); do Equador (artigo 27º); da República Dominicana (artigo 63º);

ix.) Algumas Constituições reportam-se especificamente a ameaças ao ambiente decorrentes das alterações climáticas e incumbem o Estado de promover o incentivo da produção de energia a partir de fontes renováveis: veja-se o exemplo da Constituição do Vietname, no artigo 63º[11];

---

[11] "1. *The State has a policy to protect the environment; manages, and effectively and stably use natural resources; protects the nature and biodiversity; takes initiative in prevention and resistance against natural calamities and response to climate change.*

x.) A maioria das Constituições aborda a protecção do ambiente em capítulos de vocação genérica, quer a título de categorias de direitos, quer de domínios de intervenção do Estado. No entanto, há Constituições que dedicam à protecção do ambiente/aproveitamento dos recursos naturais capítulos mais ou menos extensos, alguns com intenso detalhe — vejam-se as Constituições: da Suiça (de 1999, última revisão em 2014), cuja Secção IV do Capítulo II (*Competências*) descreve as áreas de intervenção legislativa ambiental da federação e dos cantões, sob a epígrafe *Ambiente e Ordenamento do Território*; da Bolívia (com um Título II da parte IV, relativa à Organização económica, dedicado ao *Ambiente, recursos naturais, solo e território*); do Equador (com um Título VII que tem por epígrafe "Regimén del buen vivir", onde se inclui um Capítulo II dedicado à *Biodiversidade e aos recursos naturais,* com sete secções); do Quénia, cuja Parte II do Capítulo V (*Solo e Recursos Naturais*) versa sobre Ambiente e Recursos naturais; da República Dominicana (com um Capítulo IV sobre *Recursos naturais*).

3. Como escreveu António Araújo, "a Constituição é uma obsessão na vida politica portuguesa"[12], no sentido em que nunca até hoje os partidos se escusaram a apresentar projectos em momentos de revisão ordinária. Do meu ponto de vista, a natureza simbólica que a Constituição ambiental assumiu após a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, hoje União Europeia, em 1986, torna relativamente descartável uma discussão sobre o que a Constituição ambiental deverá conter. Ainda assim, e atento o seu carácter simbólico, sempre deixaríamos as sugestões seguintes:

- aditamento ao §4º do Preâmbulo de uma referência ao compromisso de Portugal com a protecção do ambiente, nacional e internacionalmente, numa lógica metageracional — isto se

---

2. *The State encourages all acts of protection of the environment, development and use of new energy and recycled energy*".

[12] António ARAÚJO, **A Constituição como "problema"**, *in A Constituição revista,* ebook da Fundação Manuel dos Santos, Lisboa, 2011, pp. 135 segs, 136.

ultrapassarmos o dogma de "monstro sagrado" que o Preâmbulo, pelo seu carácter de testemunho histórico, adquire;

- aditamento ao artigo 3º de uma referência ao imperativo de protecção do ambiente, para as presentes e futuras gerações, numa lógica de gestão racional[13];
- supressão da referência a "direitos ambientais" da alínea d) do artigo 9º — uma vez que não tem qualquer consequência; para a manter, seria necessário alterar profundamente a sistemática do Título I da Parte I;
- Inclusão, no nº 1 do artigo 66º, da referência a direitos de cidadania ambiental — tal como hoje se encontram discriminados na Lei de Bases do Ambiente — como o direito de acesso à informação ambiental e o direito à participação na tomada de decisões com impactos significativos para o ambiente;
- Emagrecimento do nº 2 do artigo 66º, suprimindo-se as alíneas b) e e) e a referência à preservação de valores culturais da última parte da alínea d);
- Inclusão, no nº 2 do artigo 66º, de uma referência à avaliação de impacto ambiental como condição de licenciamento de empreendimentos com impacto significativo para o ambiente, nos termos da lei;
- Inclusão de uma referência à repressão de ofensas ao ambiente, no triplo plano civil, administrativo e penal, nos termos da lei — em nº novo do artigo 66º;
- Inclusão de uma referência à obrigação de reparar e compensar danos ao ecossistema, nos termos da lei — e destrinça entre danos a bens metaindividuais e a bens individualizados, nos objectivos das várias formas de "acção popular" a que se reporta o nº 3 do artigo 52º — em nº novo do artigo 66º;
- Inclusão da referência de utilização da propriedade privada com sujeição a hipotéticas condicionantes de protecção do ambiente (no artigo 62º);

---

[13] Idêntica sugestão é feita por Maria GONÇALVES, **A Constituição (económica) revista,** *in A Constituição revista,* ebook da Fundação Manuel dos Santos, Lisboa, 2011, pp. 43 segs, 46.

- Inclusão de uma referência ao respeito pelo ambiente no plano da organização económica (artigo 80º);
- Inclusão de uma referência ao incentivo à produção de energia a partir de fontes renováveis, na alínea m) do artigo 81º;
- Inclusão de uma referência às alterações climáticas e à mitigação de efeitos de catástrofes naturais nos objectivos dos planos (no artigo 90º).

Lisboa, Maio de 2016