



International Conference
“Justice, Future Generations, and the Environment”
February 7, 2024, Constitutional Council, Paris, France
Preliminary Survey

INTRODUÇÃO

O ambiente enquanto objeto de um direito fundamental – o direito ao ambiente – está previsto no artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) com a epígrafe “Ambiente e qualidade de vida”. Este preceito estabelece, no seu n.º 1, que “todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”, e faz menção ao “desenvolvimento sustentável” no n.º 2. A alínea d) do n.º 2 afirma que incumbe ao Estado “[p]romover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações”, permitindo-nos, desde logo, concluir que o legislador constitucional português considerou os direitos das gerações futuras, expressando a necessidade de serem tidos em conta no presente.

O direito ao ambiente é, pois, um “bem constitucionalmente protegido”¹ e o “direito de impedir, preventiva ou sucessivamente, a degradação do ambiente é reconhecido a todos (...)”².

Refira-se, como lembram Miranda e Medeiros³, que a CRP foi pioneira no tratamento do ambiente como direito fundamental, inspirando outras leis fundamentais (como as de

¹ Canotilho, J.J. Gomes e Moreira, Vital, Constituição da República Portuguesa anotada, Coimbra Editora, volume I, 4ª edição revista, 2007, p. 848.

² *Ibidem*

³ Miranda, Jorge e Rui Medeiros, Constituição Portuguesa anotada, Universidade Católica Portuguesa, Volume I, 2ª edição revista, 2017, p. 970.

outros países de língua oficial portuguesa e até mesma a espanhola). A relevância da afirmação constitucional do direito ao ambiente reflete-se, também, na “força expansiva deste normativo”:

“[o] Estado de Direito encontra na forma como o direito fundamental ao ambiente está consagrado na Constituição (*direito/dever* ou *direito circular*), entrelaçado como uma tarefa fundamental do Estado, força para se reinventar, interna ou externamente, numa nova modernidade, geradora de criatividade para novos instrumentos de o poder se exercer e consolidar”⁴.

Digno de nota é, também, o lugar central do conceito de desenvolvimento sustentado no preceito constitucional em causa (n.º 2), com deveres associados para o Estado e para os cidadãos. Central é também o princípio da solidariedade entre gerações [n.º 2, alínea d)]. Como salientado pela doutrina, aqueles conceitos implicam claramente que a atenção do legislador se volte para a ideia da responsabilidade perante as gerações futuras e o dever de antecipar impactos negativos sobre o ambiente (princípio da prevenção), bem como a consciência da necessidade de um “aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica” [n.º 2, alínea d)].

O artigo 9.º, alínea e) da Constituição também faz referência a preocupações ambientais que vão além do momento presente. Este preceito afirma que “[p]rotoger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território” são tarefas fundamentais do Estado.

Um outro preceito constitucional a referir é a alínea a) do artigo 81.º, que atribui ao Estado a incumbência de

“promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável”;

e no artigo 90.º, quando refere que

⁴ *Ibidem*, pp. 972 e 973.

“os planos de desenvolvimento económico e social têm por objetivo [...] a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português”.

Refira-se, ainda, o artigo 52.º da Constituição que garante o direito constitucional de ação popular. Diz o seu n.º 3 que

“[é] conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para: a) [p]romover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural; e b) [a]ssegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais”.

Quanto a referências infraconstitucionais às gerações futuras, a Lei n.º 19/2014, de 14 de abril (Lei de Bases do Ambiente), elenca no seu artigo 3.º os princípios aos quais está subordinada a “atuação pública em matéria de ambiente: do desenvolvimento sustentável, com obrigação de “satisfação das necessidades do presente sem comprometer as das gerações futuras”; da responsabilidade intra e intergeracional; da prevenção e da precaução; do “poluidor-pagador”; do “utilizador-pagador”; e da responsabilidade e da recuperação, “que obriga o causador do dano ambiental à restauração do estado do ambiente tal como se encontrava anteriormente à ocorrência do facto danoso”.

Por seu turno, a Lei de Bases do Clima, Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, elenca os princípios da política do clima, entre eles o do

“[d]esenvolvimento sustentável, aproveitando os recursos naturais e humanos de forma equilibrada, em consideração pelos deveres de solidariedade e respeito pelas gerações futuras e pelas demais espécies que coabitam no planeta” [alínea a) do artigo 4.º]; da “[p]articipação, incluindo os cidadãos e as associações ambientais no planeamento, tomada de decisões e avaliação das políticas públicas” [alínea i)]; e da “[r]responsabilização, recuperação e reparação, devendo cada agente interveniente responder pelas suas ações e omissões, diretas e indiretas, estando obrigado a corrigir ou recuperar as perdas e danos que tenha originado, suportando os encargos daí resultantes e as compensações aplicáveis a terceiros” [alínea k)].

Também define quem são os seus sujeitos: não só o Estado, mas igualmente os institutos e empresas públicas, as autarquias locais e associações públicas, as organizações não governamentais do ambiente (ONGA) e os cidadãos, as empresas e demais sujeitos de direito privado.

Este enquadramento legal permite-nos concluir que há a preocupação de atribuir ao Estado não só o dever de proteger o ambiente, mas também de ativamente promover a sua melhoria. Vemos também que o Estado não está isolado na titularidade de deveres de proteção ambiental, partilhando-os com cada membro, individual ou coletivo, da comunidade política.

Questions:

1. What are the conditions of access to a court in environmental litigation in your country or jurisdiction?

- categories of applicants with standing (individuals, NGO, public organisms, popular action, etc);

- judge(s) competent in environmental law;*

- special procedural rules;

- possible difficulties of access to justice in the interest of Future Generations, in particular to take urgent legal action.

** If there are different orders of jurisdiction in your legal system, you can mention general elements concerning these different types of courts (constitutional, civil, criminal, administrative courts), of all degrees (first-degree courts, courts of appeal, courts of cassation/supreme courts).*

O direito à tutela judicial efetiva está consagrado na Constituição, designadamente nos artigos 20.º e 268.º, n.ºs 4 e 5, que conferem a todos os cidadãos o direito a recorrerem aos tribunais como garantia da proteção dos seus direitos. Em Portugal, o artigo 9.º, n.º 2 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) - Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro - assegura no artigo 9.º, n.º 2, que

“[i]ndependentemente de ter interesse pessoal na demanda, qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público têm legitimidade para propor e intervir, nos termos previstos na lei, em

processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, assim como para promover a execução das correspondentes decisões jurisdicionais”.

A lei concede, pois, a pessoas e entidades, legitimidade ativa em processos de defesa do ambiente.

Igualmente relevante é o já referido n.º 3 do artigo 52.º da CRP , já que confere

“a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para [...] [p]romover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural”.

A Lei n.º 83/95, de 31 de agosto - Lei de Ação Popular (LAP) – veio permitir executar aquela norma constitucional, ao estabelecer um quadro legal que atribui legitimidade ativa a particulares. Determina o artigo 2.º que qualquer cidadão no gozo dos seus direitos civis e políticos, assim como as associações e fundações defensoras de interesses ambientais, são titulares do direito de ação popular, independentemente de terem ou não um interesse direto na demanda. Nos termos do artigo 12.º, a ação popular pode revestir a forma de ação administrativa, à qual se aplicam as regras do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, ou a forma de ação civil, à qual se aplicam as regras do Código de Processo Civil (CPC). Como afirmam José Eduardo Figueiredo Dias e Joana Maria Pereira Mendes, «[d]esignadamente ao nível do contencioso administrativo abriu-se a porta para qualquer cidadão se tornar numa espécie de “agente privado do Ministério Público”, dinamizando o papel da sociedade civil a nível ambiente»⁵.

Legitimada pela LAP, em novembro de 2023, uma associação ambientalista intentou uma ação contra o Estado português fundada na não aplicação da Lei de Bases do Clima⁶.

⁵ Dias, José Eduardo Figueiredo e Mendes, Joana Maria Pereira, *Legislação Ambiental Sistematizada e Comentada*, 3.ª edição, 2022, Coimbra Editora, p. 70.

⁶ <https://www.jn.pt/4537602794/associacoes-poem-estado-portugues-em-tribunal-por-inacao-climatica/0>

A este respeito, refira-se a controvérsia quanto à tutela contenciosa ambiental gerada pelo artigo 45.º da primeira versão da Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de abril), que determinava terem os tribunais comuns competência em matéria ambiental. A revisão daquele artigo veio a acontecer com a Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, que aprovou o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF). Na realidade, a Lei de Bases do Ambiente – atualmente a Lei n.º 19/2014, de 14 de abril - é omissa quanto este aspeto, mas alguma doutrina vem sustentando que deve «remeter-se a escolha do foro competente para o critério da “relação jurídica administrativa”, nos termos dos artigos 212.º /3 da CRP e 4.º/1/o do Estatuto dos Tribunais Fiscais e Administrativos»⁷.

Em Portugal, não existem tribunais especializados em matéria ambiental. Contudo, uma vez que a LAP

«define os casos e termos em que são conferidos e podem ser exercidos o direito de participação popular em procedimentos administrativos e o direito de acção popular para a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções previstas no n.º 3 do artigo 52.º da Constituição» (n.º 1 do artigo 1.º) e que são «(...) interesses protegidos pela presente lei a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, (...)» (n.º 2 do mesmo artigo),

os juízes têm um leque alargado de competências e poderes, que lhes são conferidos pela referida lei, como a possibilidade de recolha de provas (artigo 17.º). É esta mesma lei que, nos artigos 22.º e 23.º, consagra a responsabilidade civil e o dever de indemnizar os lesados pelos danos causados e «independentemente de culpa sempre que de acções ou omissões do agente tenha resultado ofensa de direitos ou interesses protegidos nos termos da presente lei (...)» (artigo 23.º).

A conjugação da LAP com o CPTA e o ETAF permite concluir que os tribunais administrativos têm competência para a apreciação de matérias ambientais, exceto para inquérito e instrução criminal, exercício de acção penal e execução das respetivas decisões (que são do foro dos tribunais judiciais).

Em suma, vemos que qualquer tribunal em Portugal pode decidir acções em matéria ambiental, dependendo se está em causa um direito fundamental consagrado na constituição

⁷ Gomes, Carla Amado, Introdução ao Direito do Ambiente, AAFDL EDITORA, 3.ª edição, 2018, p. 333.

ou se estão em causa crimes ambientais, ações civis ou danos ambientais por ação direta ou omissão do Estado.

2. If your court or the courts in your country have made significant decisions in environmental law, what types of litigation and areas are concerned? What are their legal basis: what types of norms (constitutional, legislative, regulatory, supranational, etc.) and legal principles are invoked and applied by judges? Do the judicial decisions refer in particular to the notion of “Future Generations”? What standard of review do(es) the judge(s) exercise (limited control, maximum control, specific powers of the judge in environmental field, etc.)? Please attach the landmark judicial decisions made by your court (or more generally in your country) in environmental law and relating to the protection of future generations.

O Tribunal Constitucional tem competência para fiscalizar a constitucionalidade de normas. Pode fazê-lo seguindo o modelo de fiscalização abstrata – preventiva, sucessiva ou por omissão – ou concreta. Até à data, não foi tomada pelo Tribunal alguma decisão emblemática em matéria ambiental ou sobre direitos das gerações futuras.

Há alguns casos que referem o direito ao ambiente, mas todos eles se enquadram na fiscalização concreta da constitucionalidade, na qual o Tribunal Constitucional atua como tribunal de recurso. Em sede de fiscalização concreta, o Tribunal só pode pronunciar-se sobre uma questão de constitucionalidade no âmbito de recurso de constitucionalidade interposto por uma das partes num processo judicial que corra nos tribunais comuns. O Tribunal não pode avaliar a constitucionalidade de uma norma por sua própria iniciativa. De acordo com os artigos 204.º e 280.º da Constituição, o Tribunal Constitucional intervém neste âmbito da fiscalização concreta por via de recursos de decisões de tribunais que recusem, explícita ou implicitamente, a aplicação das normas com fundamento na sua inconstitucionalidade; recursos de decisões de tribunais que apliquem ao caso concreto normas que uma parte no litígio sustente serem inconstitucionais, e recursos de decisões de tribunais que apliquem ao caso concreto uma norma anteriormente declarada inconstitucional pelo próprio Tribunal Constitucional.

Caso o Tribunal decida dar provimento ao recurso, o processo é devolvido ao tribunal competente para este reformar a decisão em função do decidido. Se essa reforma

não for realizada, a parte afetada pelo incumprimento poderá interpor novo recurso para o Tribunal Constitucional.

A título de exemplo, referimos o Acórdão n.º 136/2005⁸ que se pronunciou sobre a existência de um direito à informação ambiental. Uma associação de proteção do ambiente invocou o direito à consulta de certidões de um contrato celebrado entre o Estado português e uma empresa para analisar o impacto ambiental que resultaria da implantação de uma determinada unidade industrial no norte do país. Embora o Tribunal Constitucional tenha negado provimento ao recurso e confirmado a decisão recorrida face às questões de constitucionalidade suscitadas, importa salientar que já em 2005 o recorrente referira, nas suas alegações, a problemática da proteção do ambiente e também a importância da ação preventiva, “na medida em que os danos ambientais são frequentemente de natureza irremediável e grave”.

São, ainda, de referir os Acórdãos n.ºs 133/2018 e 397/2019, relativos à aplicação de coimas por prática de contraordenação ambiental muito grave prevista e punida nos termos das disposições conjugadas dos artigos 81.º, n.º 3, alínea a), do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio – que estabelece o regime de utilização de recursos hídricos -, e 22.º, n.º 4, alínea b), da Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto – lei-quadro das contraordenações ambientais. Não obstante o Tribunal Constitucional ter negado provimento aos recursos interpostos, é de salientar a referência ao direito ao ambiente enquanto direito fundamental:

«9. Do mérito do recurso

9.1. A punição penal e contraordenacional de condutas lesivas do ambiente encontra a sua justificação constitucional no direito fundamental ao ambiente, consagrado no artigo 66.º, n.º 1, da CRP. Tal como se referiu no Acórdão n.º 591/2015:

“(…) o direito ao ambiente exige do Estado atuações positivas de proteção, «isto é, concretas atividades de promoção de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado ou de controlo de ações capazes de o degradar» (cfr. MARIA DA GLÓRIA GARCIA, “Comentário ao artigo 66.º”, in JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol I, 2ª Ed., p. 1345).

(…)

E a proteção do bem jurídico ambiente de que aqui se fala é pautada pela ideia de prevenção do perigo que possa vir a afetar o meio ambiente (sobre a prevenção de perigo, cfr., por exemplo, MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, “Direito Administrativo de Polícia”, in PAULO OTERO/PEDRO COSTA GONÇALVES

⁸ <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20050136.html>

(Coords.), Tratado de Direito Administrativo Especial, Vol. I, Coimbra: Almedina, 2009, p. 306 ss.; JORGE SILVA SAMPAIO, O dever de proteção policial de direitos, liberdades e garantias, Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 61 ss.)”.

Ora, no âmbito das contraordenações ambientais, situamo-nos em sede de medidas preventivas, com vista a proteger um direito fundamental de grande valor e constitucionalmente tutelado, como o é o direito a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado (artigo 66.º, n.º 1, da CRP). Esta incumbência do Estado decorre, desde logo, do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 66.º, onde concretamente se dispõe sobre a prevenção e o controlo da poluição e dos seus efeitos. (...)»⁹

O Tribunal realça, assim, a importância da prevenção em matéria ambiental e deixa a porta aberta a decisões futuras que assumam posições preventivas e antecipatórias de danos ambientais dificilmente reversíveis.

A ação acima referida (ver resposta à pergunta 1), recentemente proposta por uma associação ambientalista, que apresenta uma queixa contra o Estado nos Tribunais cíveis de Lisboa, por suposto incumprimento (por falta de aplicação) da lei de bases do clima, lembra-nos uma célebre decisão do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha de 2021 – BVerfGE, 157, 30-177¹⁰. Não sabemos se tal processo chegará ao Tribunal Constitucional. Se chegar, podemos estar perante uma inconstitucionalidade por omissão.

Como nos lembram Canotilho e Moreira¹¹,

“o direito ao ambiente implica para o Estado a obrigação de determinadas prestações, cujo não cumprimento configura, entre outras coisas, situações de omissão inconstitucional, desencadeadoras de mecanismo de controlo da inconstitucionalidade por omissão (cfr. art. 283º).”

Esta modalidade de fiscalização pode ser requerida pelo Presidente da República, pela Provedora de Justiça e pelos Presidentes das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas (se estiverem em causa direitos das regiões). Caso o Tribunal Constitucional considere que existem princípios, direitos ou garantias asseguradas pela Constituição que precisam de ser concretizados e tornados exequíveis por medidas legislativas que não foram

⁹ <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20180133.html>

¹⁰

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html;jsessionid=5DFA68E550CB7F54D47B7A2D89965F0E.internet992

¹¹ Canotilho, J.J. Gomes e Moreira, Vital, Constituição da República Portuguesa anotada, artigos 1º a 107º, Coimbra Editora, volume I, 4ª edição revista, 2007, p. 847.

adotadas, inviabilizando a exequibilidade das normas constitucionais, dará disso mesmo conhecimento ao órgão legislativo competente para que este aprove as medidas necessárias. As declarações de inconstitucionalidade por omissão são raras - nos quarenta anos de vida do Tribunal foram proferidas apenas oito.

3. Do mechanisms and procedures of execution of judicial decisions exist in your country and/or under your jurisdiction? Can your court(s) impose measures to ensure the enforcement and effectiveness of judicial decisions in environmental law in the interest of future generations (power of injunction and to pronounce penalties, specific enforcement/execution procedure, emergency proceedings, etc)?

A parte IV da CRP é dedicada à garantia e revisão da Constituição. O Tribunal Constitucional tem como principal função a fiscalização de normas jurídicas. Com esta competência o Tribunal Constitucional pode decidir pela eliminação, do sistema jurídico português, de normas contrárias à Constituição ou impedir a entrada em vigor de normas aprovadas pelos órgãos legislativos do Estado e das Regiões Autónomas. Não existe qualquer especificidade relativamente a decisões judiciais em matéria de direito do ambiente.

A execução de decisões, nomeadamente do foro ambiental, caberá aos tribunais comuns ou administrativos, consoante os casos. O Tribunal Constitucional português, em virtude das suas competências descritas nas respostas acima, não tem qualquer intervenção nessa parte das ações judiciais. Contudo, há mecanismos – à semelhança do que acontece em outros ramos do Direito – não só de execução de sentenças no âmbito de ações judiciais que envolvam o Direito do Ambiente, mas igualmente a possibilidade de decretamento de medidas cautelares para evitar danos que poderiam ocorrer enquanto se aguarda uma decisão no âmbito de uma ação judicial principal. Existem referências aos direitos das gerações futuras no artigo 3.º da Lei de Bases do Ambiente, que elenca os princípios materiais de ambiente a que está subordinada a atuação pública em matéria de ambiente.