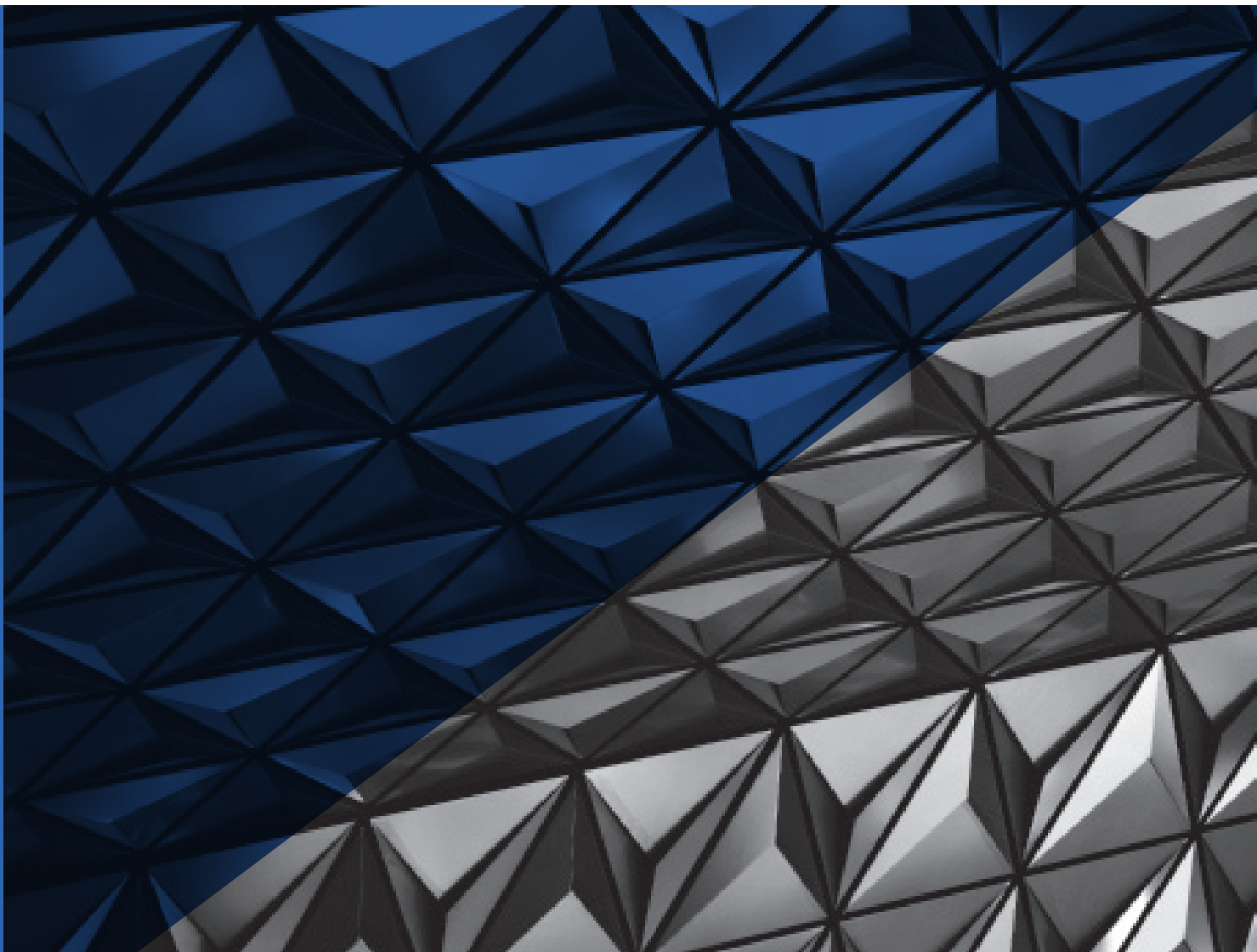


A PROTECÇÃO DO AMBIENTE NO PROCESSO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL EM CURSO

UM LIFTING COM BOTOX?

CARLA AMADO GOMES



A protecção do ambiente no processo de revisão constitucional em curso: um lifting com botox?

Carla Amado Gomes

1. Para introduzir a questão; 2. Retoques à margem; 3. Um retoque não tão à margem; 4. Intervenções centrais; 5. Omissões; 6. Palavras conclusivas

1. Para introduzir a questão

O processo de revisão constitucional em curso — o 12º desde a entrada em vigor da Constituição de 1976³ — tem origem numa iniciativa do Partido Chega (Projecto de Revisão Constitucional nº 1/XV – *Uma Constituição para o futuro de Portugal*). Na sequência da apresentação do primeiro projecto, todos os partidos com representação parlamentar apresentaram projectos de alteração do texto constitucional⁴. A intenção destas breves linhas é identificar as mudanças propostas em sede de protecção do ambiente.

1 Este texto constitui, no essencial, a intervenção que proferi na Conferência *A revisão constitucional de 2023*, que teve lugar no Salão Nobre da Ordem dos Advogados no passado dia 31 de Janeiro, sob a égide do ICJP e com coordenação os Doutores Rui Guerra da Fonseca, Pedro Fernández Sánchez e Marco Caldeira — a quem agradeço a gentileza do convite.

2 Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Investigadora Efetiva do Centro de Direito Público (CDP) e Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa (Porto)

3 Sendo que apenas sete se concluíram: 1982; 1989; 1992; 1997; 2001; 2004 e 2005.

4 Todos podem ser consultados na publicação da Assembleia da República *Apresentação comparada dos projetos de revisão constitucional – 2022*, Coleção Legislação — disponível aqui: <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?Path=6148523063446f764c32467763484e79646a4976645842736232466b4c32357664476c6a6157467a51564a4f5a5851764d6a41794d7938344f4745795a44557a4e5330774f5464684c54526b4d7a517459545a6a4d533078596a45335a445a6d4e6a4e6b4e7a41756347526d&Fich=88a2d535-097a-4d34-a6c1-1b17d6f63d70.pdf&Inline=true>

Falar de ambiente na Constituição da República Portuguesa (CRP) remete-nos imediatamente para o artigo 66º, na sua dupla dimensão subjectiva e objectiva⁵. Mas não é o único momento ambiental na CRP, uma vez que, desde a revisão constitucional de 1982, a tutela do ambiente passou a estar identificada como uma das tarefas fundamentais do Estado (artigo 9º), e também desde essa revisão ficou claro que é à Assembleia da República que está cometida a missão de legislar sobre as bases da sua protecção (actual artigo 165º, nº1/g) da CRP). Além destas referências, fundamental para se compreender a natureza das posições jurídicas envolvidas na fórmula “direito ao ambiente” é a **alínea a) do nº 3 do artigo 52º** da CRP, que investe os cidadãos numa legitimidade alargada para promover a tutela de interesses difusos, entre os quais, precisamente, o ambiente.

Destas quatro disposições, a única que não merece propostas de alteração é o artigo 165º, nº1/g) — e, desde já, a meu ver, menos bem, uma vez que fica claro da legislação ordinária existente e da leitura sistemática das propostas de alteração, que se quer diferenciar ambiente e clima — e isso deveria reflectir-se na competência de elaboração de bases (como, de resto, sucedeu com a Lei de Bases do Clima, Lei 98/2021, de 31 de Dezembro). Com isto não pretendo dizer que considero a alteração necessária, uma vez que proteger o ambiente é também proteger a estabilidade climática — como o Tribunal Constitucional alemão deixou claro na decisão *Neubauer*⁶, de 24 de Março de 2021⁷; mas já que o legislador fez publicar uma Lei de Bases do Clima e que os projectos de revisão especificam deveres directamente relacionados com esta lei, no âmbito da luta contra as alterações climáticas, mesmo sendo uma alteração “declarativa”⁸, faria sentido.

Antes de me debruçar sobre as propostas de alteração dos artigos 9º, 52º, nº 3, alínea a) e 66º, assinalo que há intersecções da actual emergência ambiental/“emergência climática” (cfr. a Lei de Bases do Clima, cujo artigo 2º, nº 1 a declara) noutros (novos) locais. Destas alterações à margem do núcleo normativo central da protecção do ambiente na CRP darei nota de seguida.

5 Cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 5ª edição, Lisboa : AAFDL Editora, 2022, pp. 29 segs e 59 segs.

6 Disponível, em versão oficial inglesa, na página do Bundesverfassungsgericht: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html

7 Sobre esta decisão, veja-se Carla AMADO GOMES e Pedro SAMPAIO MINASSA, As alterações climáticas, em breve num tribunal constitucional perto de si, *in RMP*, nº 168, 2021, pp. 9 segs.

8 Na categorização adoptada por Paulo OTERO, na sua alocução na Conferência A revisão constitucional de 2023, *supra* referenciada (*), sobre o procedimento de revisão constitucional em curso, distinguindo entre alterações declarativas (sem novidade material) e constitutivas (introduzem inovação na ordem constitucional).

2. Retoques à margem

i) Alterações ao artigo 1º

O projecto do PAN preconiza aditar ao artigo 1º, que estabelece os princípios fundamentais em que assenta a República Portuguesa, o seguinte segmento (negrito):

*Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, **incluindo intergeracionalmente, e no respeito pela natureza e pelos animais.***

Sem embargo de considerar que a referência ao respeito pelos animais é porventura supérflua — porque proteger a natureza engloba necessariamente a protecção dos animais⁹ —, e que a norma poderia estar melhor redigida, julgo que a alteração não é tão voluptuária como se possa pensar, uma vez que as alterações climáticas são um fenómeno cujo combate reclama o engajamento de todos, na continuidade intergeracional e com respeito pelo princípio da proporcionalidade na distribuições dos sacrifícios entre gerações, como a decisão *Neubauer*, já mencionada, acentuou¹⁰. Acresce que nem sequer seria uma originalidade no universo constitucional da União Europeia, dado que Constituições como a sueca (1974, revista em 2012)¹¹, a croata (1991, revista em 2013)¹², e a polaca (1997, revista em 2009)¹³ contemplam disposições análogas, ou seja, referências ao respeito pelo ambiente e ao desenvolvimento sustentável a bem de presentes e futuras gerações em disposições fundacionais do Estado.

9 De todos e não apenas dos domésticos ou socializáveis, que é o que a referência parece levar implícito — o que considero, como já escrevi várias vezes, uma hipocrisia. Cfr. Carla AMADO GOMES, *Direito dos animais: um ramo emergente?*, in *Actas digitais do Colóquio Animais: Deveres e Direitos* realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa sob a égide do ICJP no dia 11 de Dezembro de 2014, coord. de Maria Luísa Duarte e Carla Amado Gomes, disponível em <http://www.icjp.pt/publicacoes/1/5105>, Lisboa, 2015, pp. 48 segs.

10 Cfr. Carla AMADO GOMES e Pedro SAMPAIO MINASSA, *As alterações climáticas, em breve num Tribunal Constitucional perto de si*, in *Revista do Ministério Público*, nº 168, 2021, pp. 9 segs.

11 Cfr. o artigo 2º, §2º: “The public institutions shall promote sustainable development leading to a good environment for present and future generations”.

12 Cfr. o artigo 3º: “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”.

13 Cfr. o artigo 5º: “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”.

Em suma, creio que o artigo 1º poderia passar a ler-se como segue:

Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade respeitadora da liberdade, da justiça intra e intergeracional e do ambiente.

ii) Alterações ao artigo 7º

O artigo 7º merece propostas de alteração com matizes ambientais a dois projectos: BE e PSD.

O artigo 7º, como se sabe, versa sobre as relações do Estado português com os seus pares na comunidade internacional. Tanto o projecto do BE como o do PSD, embora em números diferentes, reclamam a alusão ao engajamento de Portugal na luta contra as alterações climáticas:

- O projecto do BE, com um novo nº 8:
“ Portugal intervém no contexto internacional para promover a proteção do ambiente do planeta, combater as alterações climáticas, a poluição e o uso insustentável de recursos”.
- O projecto do PSD, aditando um segmento final ao actual nº 2 (a negrito):
*“Portugal preconiza a abolição do imperialismo, do colonialismo e de quaisquer outras formas de agressão, domínio e exploração nas relações entre os povos, bem como o desarmamento geral, simultâneo e controlado e o estabelecimento de um sistema de segurança coletiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos, **e de um sistema internacional efetivo de proteção do ambiente”.***

A proposta do BE é aquela que autonomiza mais claramente a questão ambiental como objecto de compromisso de cooperação internacional, ficando a seguir ao nº 7, relativo à protecção dos Direitos Humanos. Julgo que a alteração é útil e coerente com um sentido genérico de introdução da questão da emergência climática na Constituição (com ecos noutros locais que se verá adiante), mas eu preferiria a norma reformulada assim:

Portugal intervém no contexto internacional para promover a proteção do ambiente do planeta e combater as alterações climáticas, de acordo com o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas.

A referência ao princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas é harmónica com o Acordo de Paris, e vai na linha das considerações expendidas pelo Tribunal Constitucional alemão na decisão *Neubauer*, *supra* referenciada, na qual se enfatizou que cada Estado deve assumir a sua quota de responsabilidade na protecção do ambiente e na luta contra as alterações climáticas, não se podendo escudar na inacção de outros para justificar a sua própria inércia.

iii) Alterações ao artigo 33º

O BE sugere também duas alterações, claramente filiadas aos tempos de emergência climática que enfrentamos, ao artigo 33º: de uma banda, um novo nº 10; e, de outra banda, um novo nº 11:

“10. É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas que, por força das alterações climáticas, vejam gravemente ameaçada a sua segurança e a sua sobrevivência.

11. A lei define o estatuto do refugiado climático”.

Creio que, malgrado a presença de uma solução concertada, no plano internacional, para o problema dos deslocados climáticos, trata-se de uma categoria ainda esquiva para o Direito Internacional — demasiado esquiva para ser integrada como um direito fundamental na CRP. Sobretudo o nº 11, que apela a uma extensão do conceito de “refugiado”, a definir em lei, parece-me de excluir. Não estando sequer estabelecidas as bases do conceito no Direito Internacional, é prematura a inclusão desta norma.

Em suma, julgo ser mais sensato não incluir, por ora, nenhuma referência a estas situações na CRP.

iv) Alteração ao artigo 70º

A questão do clima ressurge numa proposta do PAN relativamente ao artigo 70º, nº 1/f), consagrando mais um direito fundamental *ambiental* dos jovens:

“No direito ao ambiente, ao clima estável e ao equilíbrio climático”.

Em coerência com a minha posição sobre o “direito ao ambiente”, tenho as maiores reservas quanto a esta alteração¹⁴. Mais uma vez invoco a decisão *Neubaeur*, que considera a protecção do equilíbrio climático como uma decorrência do dever do Estado de protecção do ambiente — o que torna a alteração voluptuária. Mas ela poderia mesmo tornar-se “problemática”¹⁵, dado que poderia ser lida com estando a CRP a restringir a titularidade de tal “direito” aos jovens, quando a Lei de Bases do Clima estabelece um “direito ao equilíbrio climático” (veja-se o artigo 5º, nº 1) de titularidade genérica de todos os cidadãos.

Em suma: parece-me uma alteração a desconsiderar, por inútil.

3. Um retoque não tão à margem

Surge ainda uma referência ao ambiente, envolvido com outros interesses difusos, numa proposta de aditamento de um novo nº 6 ao artigo 20º da CRP, incluída no projecto do PAN. Trata-se do aditamento seguinte:

“É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a natureza, o ambiente, a saúde pública, os direitos dos consumidores e a qualidade de vida, bem como de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização que deverá ser afeta à prossecução de iniciativas relacionadas com a promoção desses bens”.

Está em causa deslocar o direito de “acção popular” para defesa de interesses difusos, alocado no artigo 52º, nº 3/a) da CRP para o artigo 20º da CRP. Tenho defendido esta solução, pois a tutela de interesses difusos, em razão da sua natureza apolítica, não deve ficar refém da capacidade de exercício de direitos políticos¹⁶. Por isso, julgo que esta é uma proposta necessária, para evitar os equívocos que se têm gerado quanto à titularidade desta legitimidade por cidadãos estrangeiros, residentes ou visitantes em Portugal.

14 Cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução...*, cit., pp. 59 segs.

15 Cfr. Paulo OTERO, numa das categorias utilizadas na sua alocução na Conferência A revisão constitucional de 2023, *supra* referenciada (dentro das alterações voluptuárias, Paulo Otero considerou subcategorias como alterações problemáticas, insensatas e anedóticas).

16 Cfr. Carla AMADO GOMES, D. Quixote, cidadão do mundo: da *apoliticidade* da legitimidade popular para defesa de interesses transindividuais, Anotação ao Acórdão do STA, I, de 13 de Janeiro de 2005, in CJA, nº 53, 2005, pp. 46 segs.

Noto, porém, que o PAN não propõe, em espelho, a retirada do nº 3/a e b) ao artigo 52º (até propõe o aditamento de uma alínea c) nova) — artigo 52º, nº 3/c) —, prevendo a acção popular também para

“Assegurar a defesa e protecção animal”.

Ora, a passar a defesa de interesses difusos para o artigo 20º, o nº 3 (pelo menos a al. a)¹⁷), deveria desaparecer do artigo 52º, e esta nova alínea c), a aceitar-se, seria reconduzida ao artigo 20º, nº 6, sob a expressão “bem estar animal”. Manter a legitimidade popular em ambos os artigos gera uma evidente incoerência interna.

Aproveitando a deixa para adiantar considerações sobre uma das três mais relevantes normas na questão que me ocupa – relembro: artigos 9º, 52º/3/a) e 66º da CRP -, devo acrescentar que, no que toca à proposta de alteração do PAN, a referência à indemnização continua envolvida em ambiguidade. Recordo que, na original versão do artigo 66º, o nº 3 (hoje desaparecido) estabelecia que o cidadão lesado no direito “ao ambiente” poderia pedir indemnização, nos termos da lei; na versão de 1982, contudo, o problema merecia uma abordagem muito mais correcta, porquanto se afirmava no nº 3 (sublinhado meu):

“É conferido a todos o direito de promover, nos termos da lei, a prevenção ou a cessação de factores de degradação do ambiente, bem como de, em caso de lesão directa, o direito à correspondente indemnização”

Esta disposição desapareceu em 1989, sendo “absorvida” pelo nº 3/a) do artigo 52º, disposição responsável pelas maiores confusões no plano da legislação ordinária, uma vez que amalgama:

- lesões a direitos de personalidade — as “lesões directas” de que falava o nº 3 do 66º entretanto desaparecido –, que ficam aí deslocadas e arbitrariamente misturadas com interesses difusos;
- lesões de bens de fruição colectiva, cuja “indemnização” aos lesados (que o não são directamente, pois agem em defesa do interesse colectivo, de-

¹⁷ A alínea b) manda aplicar a legitimidade popular à defesa “dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais”, bens jurídicos (móveis? imóveis? fungíveis? infungíveis? cuja defesa faz, porventura, mais sentido reservar aos cidadãos nacionais — enquanto tais, mas já não enquanto património cultural ((pelo menos de acordo com a Lei 107/2007, de 8 de Setembro (artigo 25º, nº 1), e do DL 309/2009, de 23 de Outubro (artigo 4º)). A “colagem” parcial desta norma ao anterior artigo 49º da CRP, que por seu turno se filiava na acção popular correctiva prevista do Código Administrativo de 1936/40, acabou por determinar a sua inserção numa categoria de direitos (políticos) que não se justifica para interesses difusos, mas que, relativamente a bens cuja filiação a pessoas colectivas públicas pode revestir uma vertente fiscal — bens que resultam do pagamento de impostos —, pode fazer sentido.

vendo entender-se como “a voz” do componente ambiental afectado), mesmo devendo “*ser afeta à prossecução de iniciativas relacionadas com a promoção desses bens*” (como reza o projecto do PAN), é duvidosa em face da legislação vigente – e eurocomunitariamente dirigida — sobre, por exemplo, o “dano ecológico”, em cujo regime se proíbe a atribuição de quantias pecuniárias a título “reparatório” a membros do público¹⁸.

Melhor ficaria, portanto, a nova norma do n.º 6 do artigo 20.º, extraindo-se a al. a) do n.º 3 do artigo 52.º (e mexendo-se no corpo do artigo, mas isso já seria ir longe demais nestes breves apontamentos), assim:

É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, investidos em legitimidade popular nos termos da lei, o direito de promover a prevenção e a cessação de infrações contra o ambiente, a saúde pública, o correto ordenamento urbanístico, a qualidade de bens e serviços, a qualidade da educação, o bem estar animal, e outros bens de fruição coletiva os quais, em razão da importância comunitária que revestem e da sua aptidão para serem aproveitados por quaisquer sujeitos, de modo concorrente e não exclusivo. Em caso de atribuição de indemnização por danos, as quantias deverão ser afetas a fundos de protecção e promoção dos interesses em causa ou, na ausência destes, à prossecução de iniciativas relacionadas com a promoção desses bens.

4. Intervenções centrais

As considerações antecedentes dispensam a menção ao artigo 52.º, n.º 3/a) da CRP. Sobram então para análise as propostas de alteração dos artigos 9.º/e), e sobretudo 66.º da CRP, normas fulcrais para a compreensão do papel do Estado e demais entidades públicas, com a participação dos cidadãos, na defesa do ambiente.

Começando pelo **artigo 9.º**, há dois projectos que contêm propostas de alteração à alínea e):

- O do PS, que autonomiza protecção do património cultural de protecção do ambiente e luta contra as alterações climáticas, promovendo um desdobramento em duas alíneas:

18 Cfr. o DL 147/2008, de 29 de Julho, Anexo V, n.ºs 1/d) e 1.1.3. .

“e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português;

f) Defender a natureza e o ambiente, preservando os recursos naturais, garantindo um correto ordenamento do território e combatendo as alterações climáticas;”

- O do Livre, que introduz um segmento na actual alínea e) (a negrito):

“e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, **combater a crise ecológica e as alterações climáticas**, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território;”

Julgo que a proposta do PS coloca a Constituição em sintonia com o espírito do tempo porque inclui a luta contra a crise ecológica e contra as alterações climáticas no conjunto das tarefas do Estado, tendo a vantagem de preconizar a diferenciação entre tutela do ambiente e tutela do património cultural (construído)¹⁹.

Faço notar que esta referência à defesa do ambiente/clima na ordem interna já viria na sequência do papel que o Estado português desempenha no plano da cooperação internacional para defesa destes bens (renovado artigo 7º) — cooperação absolutamente imprescindível à boa consecução da tarefa.

E eis-nos chegados à disposição pivotal da protecção do ambiente na CRP: o artigo 66º. Trata-se de uma disposição que consta na Lei Fundamental desde a sua versão original, em 1976, com a mesma identificação, embora com uma estrutura sensivelmente diferente. Sofreu três investidas de alteração (revisões de 1982, 1989 e 1997), tendo estabilizado desde 1997. É uma das disposições que, segundo a informação compilada pela Assembleia da República, de mais propostas de alteração é alvo — o que, em face da emergência climática que vivemos, não admira.

Já em momentos anteriores²⁰ — nos 30 e nos 40 anos da Constituição de 1976 — me debrucei expressamente sobre o artigo 66º e, no meu ensino de Direito do Ambiente, não só chamo a atenção para a “obesidade normativa” de que padece, como proponho uma leitura desconstrutiva do preceito²¹. Acresce que o “dirigismo eurocomunitário” deixa à Constituição muito pouco espaço de exercício de normatividade

19 Cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução...*, cit., pp. 33 segs.

20 Sobre a evolução da disposição, vejam-se os meus textos *O ambiente na Constituição de 1976: errância e simbolismo* (artigo escrito a propósito do 30º aniversário da Constituição de 1976 — disponível aqui: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/288-132.pdf>), e *O ambiente na ternura dos 40 anos da Constituição de 1976: breve apontamento e sugestões para uma eventual revisão* — disponível aqui: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/textorevisaocrp40ambiente.pdf>

21 Cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução...*, cit., pp. 59 segs.

efectiva, porventura apenas praticamente relevante em dois aspectos: por um lado, como filiação da norma de competência de elaboração de bases (o artigo 165º, nº 1/g) *supra* referido) e, por outro lado, como identificação do bem jurídico ambiente (apesar da sua excessiva abrangência) para efeitos de radical de normas de direito sancionatório, *maxime* penal (em razão do princípio da interferência mínima na liberdade, que se infere do artigo 27º da CRP). Por outras palavras, o artigo 66º cumpre funções pouco mais do que simbólicas, o que torna alterações ao seu conteúdo pouco relevantes, tanto num sentido reducionista como expansionista.

Isto dito, começo por afirmar claramente que nenhum dos projectos de alteração enxuga a norma como eu desejaria. Tal constituiria, porventura, um movimento demasiado disruptivo, ao cabo de quase cinquenta anos de vigência do artigo 66º. Chamo, todavia, a atenção para que vários Estados da União Europeia consagram a protecção do ambiente apenas em normas-tarefa (Alemanha; Croácia; Polónia; Suécia) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia também vai nesse sentido (cfr. o artigo 37º)²². A estrutura de norma-tarefa é a mais consentânea com a natureza de bem de fruição colectiva que é o ambiente enquanto objecto²³ (não enquanto *ambiance*, na expressão certa de Gomes Canotilho²⁴), e para o desenho de uma norma deste tipo o exemplo do artigo 20a da Lei Fundamental de Bona é precioso:

“Article 20a [Protection of the natural foundations of life and animals]

Mindful also of its responsibility towards future generations, the state shall protect the natural foundations of life and animals by legislation and, in accordance with law and justice, by executive and judicial action, all within the framework of the constitutional order”.

Desta norma, sublinhe-se, o Tribunal Constitucional alemão retirou, na decisão *Neubaeur* já por diversas vezes referida ao longo destas breves linhas, deveres de protecção do ambiente natural e do clima para tornar possível o exercício de direitos de personalidade, sociais e económicos pelas presentes e futuras gerações, sem qualquer necessidade de subjectivização nem prolixidade.

22 “Artigo 37º: Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de protecção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável”.

23 Refira-se, de resto, que o Tribunal Constitucional português já reconheceu, no Acórdão 80/2015, que o “direito ao ambiente” é equiparável à “dimensão negativa” típica de um direito de liberdade — ou seja, o seu núcleo essencial **ou** se traduz num direito de personalidade **ou/e** num direito patrimonial. O que significa que a alusão a esta dimensão é, enquanto direito substancial, totalmente dispensável no artigo 66º, nº 1 da CRP.

24 Cfr. Jose Joaquim GOMES CANOTILHO, Procedimento administrativo e defesa do ambiente, *in RLJ*, nºs 3794 segs, nº 3799, p. 290.

Concedendo, sem a perflhar, na tese do rejuvenescimento não disruptivo, tentarei fazer uma síntese dos projectos de alteração, numa perspectiva construtiva mas simultaneamente crítica:

Os projectos menos intrusivos (ou seja, com menos alterações propostas) são:

- o do Chega, que junta Regiões Autónomas e municípios (porque não autarquias?) aos entes públicos com competência para promover a proteção do ambiente (no corpo do nº 2) e adita uma alínea i) destinada a

“Promover a proteção da fauna e da flora, nomeadamente proibir as práticas que coloquem em risco a sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade, nos termos da lei”.

Além disso, retira a referência a “qualidade de vida” da epígrafe do artigo, o que me parece bem, dada a tendência expansionista e descaracterizante do conceito;

- e o do PSD, que adita apenas duas novas alíneas e complementa a al. h) (a negrito)

*“h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com a proteção do ambiente, a qualidade de vida e **uma economia circular e de baixo carbono**;*

i) Desenvolver políticas de combate às alterações climáticas no plano nacional e internacional;

j) Promover e valorizar a biodiversidade”.

Em contraponto, o projecto mais refundacional do artigo 66º é o do PAN, uma vez que propõe uma praticamente total reescrita do preceito, com desdobramentos vários do nº 1 — em direitos substanciais, nomeadamente ao clima estável e equilíbrio climático, e procedimentais (alinhando pela Lei de Bases do Ambiente neste desdobramento: artigos 5º, 6º e 7º) —, e do nº 2 — com novas alíneas reforçando a atenção ao combate às alterações climáticas e ao compromisso de descarbonização; e ainda com aditamento de dois números, 3 e 4, dedicados aos animais e à saúde animal.

Numa lógica identicamente refundacional mas mais disruptiva, está a proposta do BE no sentido da autonomização da Defesa da Natureza relativamente ao Ambiente e qualidade de vida, com a introdução de um artigo 66ºA. Também o PCP propõe um 66ºA, desta feita apenas para consagrar o direito à água — o qual, nos projectos do

Livre e do BE, é reconduzido ao direito à saúde (cfr. as propostas de alteração ao artigo 64º de ambos os partidos). O direito à água é também defendido no projecto do PS, mas inserido num novo nº 3 do artigo 66º.

Relativamente a outros aspectos, de uma maneira geral, os projectos de alteração introduzem a questão da emergência climática nas dimensões-tarefa do nº 2 do artigo 66º, sob a forma de expressões como:

- *“i) Desenvolver uma economia não dependente de combustíveis fósseis e neutra em carbono, assegurando políticas para prevenir o aquecimento global e mitigar as alterações climáticas”* — projecto do BE;
- *“i) Desenvolver e implementar ações de prevenção, adaptação e mitigação dos riscos e dos efeitos da crise ecológica e da emergência climática;*
j) Promover o diálogo, a cooperação e a solidariedade internacional para a adaptação, mitigação e o combate à crise ecológica, à emergência climática e à proteção da natureza, da biodiversidade e da geodiversidade” — projecto do Livre, nº 3 (ex nº 2). De resto, o Livre propõe a alteração da epígrafe para “Ambiente, qualidade de vida e alterações climáticas”;
- *“i) Desenvolver políticas de combate às alterações climáticas no plano nacional e internacional”*— projecto do PSD, al. i);
- *“e) Proteger, preservar, respeitar e assegurar a salvaguarda do equilíbrio climático, contribuindo para mitigar as alterações climáticas;*
- *k) Garantir a eliminação dos subsídios fixados em legislação nacional, diretos ou concedidos através de benefícios fiscais, relativos a combustíveis fósseis ou à sua utilização”* — projecto do PAN.

O projecto do PS não refere o combate às alterações climáticas no artigo 66º, porventura porque já o incluiu nas tarefas do Estado, no artigo 9º — na nova alínea f), já referida acima.

Já a fórmula “transição ecológica”, expressão que em França até denomina um Ministério²⁵, não surge na CRP; mas algumas formas de concretização desta ideia estão presentes, em uníssono com a Lei Europeia do Clima e a Lei do Clima nacional, na vertente da promoção da economia circular, do desenvolvimento de energias renováveis e da gestão racional e eficiente de recursos:

- *“b) Promover o desenvolvimento de um modelo de economia circular que contribua para a diminuição da pegada ecológica;*

25 Ministère de la Transition Écologique et de la cohésion des territoires — <https://www.ecologie.gouv.fr>

c) *Promover a utilização de fontes de energia renováveis e incentivar o desenvolvimento de redes de transportes públicos acessíveis e tendencialmente gratuitas;*

f) *Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação, a estabilidade ecológica e o bem-estar animal e a gestão racional e eficiente de resíduos, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações” — projecto do PS;*

- *“h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com a proteção do ambiente, a qualidade de vida e uma economia circular e de baixo carbono” – projecto do PSD;*
- *“i) Assegurar a gestão e o adequado tratamento dos resíduos sólidos urbanos e industriais” — projecto do PCP;*
- *“j) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida e constitui um instrumento tendente a assegurar a eficiência na utilização dos recursos, a redução da utilização de combustíveis fósseis, a proteção da biodiversidade, a utilização sustentável do solo, do território e dos espaços urbanos, e a indução de padrões de produção e de consumo mais sustentáveis” — projecto do PAN.*

Para além de toda esta retórica mais ou menos dispensável, cumpre identificar uma questão que tem merecido discussão junto do Tribunal Constitucional: a da necessidade ou prescindibilidade da referência expressa a um bem jurídico como o bem estar animal (“as três decisivas palavras” utilizadas no artigo 20a da Lei Fundamental de Bona, na disposição já citada: “*und die Tiere*”) para justificar a criminalização de ofensas aos animais — por outras palavras, indagar sobre se o artigo 387º do Código Penal é inconstitucional em face do artigo 27º, nº 1 da CRP.

No Acórdão do Tribunal Constitucional 867/19 (3ª Secção) fez vencimento a posição da inconstitucionalidade (3/2), em razão da ausência expressa da menção ao bem estar animal na CRP, mas com importantes votos de vencido de Joana Fernandes Costa e Gonçalo Almeida Ribeiro, no sentido de que esta expressa menção seria prescindível em razão de um sentimento geral de que o bem estar animal constitui uma dimensão de solidariedade e responsabilidade dos seres humanos para com os seus companheiros na aventura da vida, os seres sencientes (apelando ao artigo 1º da CRP). Nas palavras de Gonçalo Almeida Ribeiro,

“A dignidade da pessoa humana opera, pois, não apenas como um princípio de ordem na relação do indivíduo com as outras pessoas – do respeito

que os indivíduos se devem mutuamente como entes livres, iguais e infungíveis –, mas também como um princípio de ordem na relação da pessoa humana com os demais seres sencientes – uma assunção da responsabilidade do ser humano pelos animais cujos interesses só ele tem a capacidade de reconhecer e por atenção aos quais tem a possibilidade de se orientar”.

Apenas os projectos do PS (introdução de um nº 5) e sobretudo do PAN fazem referência expressa ao bem estar animal. Em face da jurisprudência constitucional referida, considero necessário que a protecção do bem-estar animal fique inscrita no artigo 66º da CRP.

Em face deste panorama de elevada prolixidade, e apenas tendo em mente o lastro cultural do artigo 66º e a dificuldade de o “enxugar”, o projecto de alteração em que mais me reveria seria um cruzamento de três: BE, PAN e PS — com supressão de alguns exageros no projecto do PAN (“direito a um ambiente de vida humano e animal”; “salvaguarda da “saúde animal”) —, com pontuais aproveitamentos de outros. Poderia ser algo assim:

Artigo 66º (Ambiente, animais e clima)

1. Todos têm direito a viver num meio ambiente sadio, climaticamente estável e ecologicamente biodiverso e o dever de o proteger e preservar no seu interesse e no das gerações futuras.

2 - Para preservar e promover a qualidade do ambiente, incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos, individualmente ou através de estruturas de carácter associativo:

- a) **Proteger e preservar o equilíbrio climático, contribuindo para mitigar as alterações climáticas e os efeitos de eventos climáticos extremos;**
- b) **Promover a adopção de medidas restritivas de actividades susceptíveis de ocasionar a extinção de espécies, a destruição de ecossistemas ou a alteração permanente dos ciclos naturais;**
- c) **Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação, a sustentabilidade ecológica e a partilha equitativa dos seus benefícios com as futuras gerações;**
- d) **Prevenir e controlar todos os tipos de poluição, os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;**
- e) **Promover o desenvolvimento de um modelo de economia circular que contribua para uma utilização mais racional dos recursos naturais;**
- f) **Promover a utilização de fontes de energia renováveis e a eficiência energética;**

- g) **Assegurar que a política fiscal constitua um instrumento de indução de padrões de produção e de consumo mais sustentáveis e de eficiência na utilização dos recursos, de redução da utilização de combustíveis fósseis, de proteção da biodiversidade e da utilização sustentável do solo;**
- h) **Promover a educação ambiental, a cidadania climática e o respeito pelos valores do ambiente, pela natureza e pelos animais;**
- i) **Promover a tutela do bem-estar animal.**

3. A lei define os termos em que pessoas singulares e coletivas respondem, civil, administrativa e criminalmente, por atos e omissões que causem danos graves, extensos ou duradouros aos ecossistemas ou ao ambiente.

5. Omissões

Relativamente ao que fica por fazer, deixaria apenas duas observações: de um lado, e mesmo arriscando parecer paradoxal propor mais aditamentos a um artigo que sofre de obesidade, julgaria importante incluir na norma constitucional o dever de promover avaliações de impacto ambiental e climático dos procedimentos autorizativos de projectos que possam envolver impacto significativo para o ambiente, num novo n° 4:

A lei define os regimes de avaliação de impacto ambiental e de avaliação de impacto climático prévios à autorização de realização de atividades ou de instalação de equipamentos e infraestruturas com impacto significativo no ambiente e no clima.

A avaliação de impacto ambiental, e seus múltiplos, constitui um instrumento central da prevenção de impactos e danos ao ambiente, suficientemente importante para merecer tutela constitucional — como sucede na Constituição brasileira de 1988. Quanto à avaliação de impacto climático, trata-se de um procedimento a criar, na linha do desenvolvimento do (novel?) “princípio de não prejudicar significativamente o ambiente”, nomeado pelo Regulamento n° 2020/852, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Junho, relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável (e que altera o Regulamento n° 2019/2088), dado que este princípio obriga a avaliar se uma actividade prejudica quer a mitigação, quer a adaptação às alterações climáticas, através do nível de emissões de CO₂ que acarreta (cfr. o artigo 17° do Regulamento n° 2020/852).

Por outro lado, julgo que a manutenção, no artigo 9º/d), da expressão “direitos ambientais” é a perpetuação de um equívoco, uma vez que a Constituição apresenta apenas duas categorias de direitos fundamentais — direitos, liberdades e garantias e direitos económicos, sociais e culturais —, não se justificando tal menção.

6. Palavras conclusivas

Os projectos de revisão constitucional, sobretudo do PAN, BE e PS, propõem um *lifting*/rejuvenescimento da Constituição no que toca à sua acomodação da questão climática, a grande questão civilizacional do nosso tempo. Julgo que se trata de uma menção necessária, desde logo ratificativa de variadíssimas opções político-legislativas, tomadas e a adoptar na sequência do Pacto Ecológico Europeu, da “Lei” do Clima europeia e da Lei da Bases do Clima. É duvidoso, no entanto, que para além da sinalização da questão no plano dos artigos 7º e 9º da CRP, seja necessário tanto desdobramento explicativo no artigo 66º — com referências à economia circular, à eficiência energética, às energias renováveis... A Constituição não tem de ser um catálogo de termos “da moda”, antes deve constituir um documento em que se identifiquem os bens jurídicos fundamentais e os direitos/deveres e tarefas/obrigações que lhes estão associados de forma concisa e eficaz.

Reconhecendo, por um lado, que o artigo ambiental português deveria ser lipo-aspirado, mas que essa intervenção correria o risco de parecer um apoucamento em face do lastro cultural que o artigo 66º já sedimentou desde 1976; e, por outro lado, que a questão climática não lhe deveria ser indiferente mas que a “retórica” constitucional, em sede ambiental, é fundamentalmente fruto de importação eurocomunitária; não me repugnaria que o artigo 66º viesse a sofrer as alterações que seleccionei — as quais, note-se, apesar de não contribuírem para o seu adelgaçamento formal, constituiriam uma evolução no sentido de um desenho mais fino e operativo do bem jurídico ambiente, reconduzido aos componentes naturais e suas interacções, e ao equilíbrio climático, que é resultado de uma eficaz conjugação de políticas de protecção do ambiente no seu todo. Enfim, tratar-se-á/ia de uma operação de *lifting/aggiornamen-*to com o espírito do tempo mas com uma considerável camada de botox/retórica, porventura dispensável em face da matriz que realmente dita a política ambiental: o Direito da União Europeia.

Já a deslocação da legitimidade popular para o artigo 20º da CRP me parece uma alteração sobremaneira necessária, bem assim como a inscrição do “bem-estar animal” no artigo 66º da CRP. Nesses pontos, a intervenção surge decisiva para a compreensão do sistema tanto no plano procedimental e processual, como substantivo.

Faço votos de que a protecção do ambiente saia desta revisão não só rejuvenescida como, e sobretudo, fortalecida.