



# CATÓLICA

## FACULDADE DE DIREITO

---

ESCOLA DE LISBOA

### **O dever estadual de protecção dos direitos fundamentais das gerações futuras**

Mestrado: Direito Administrativo

Candidata: Sofia Isabel Pires Chaves

Orientador: Professor Doutor Jorge Pereira da Silva

Lisboa, 31 de Março de 2016

## ÍNDICE

<b>CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES</b>	pág. 3
<b>PARTE I: A FUNDAMENTAÇÃO DO DEVER ESTADUAL DE PROTECÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS GERAÇÕES FUTURAS</b>	pág. 8
A- O fundamento ético	pág. 8
B- O fundamento jurídico-constitucional	pág. 14
<b>PARTE II: A CONCRETIZAÇÃO DO DEVER ESTADUAL DE PROTECÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS GERAÇÕES FUTURAS</b>	pág. 31
A- A concretização jurídico-política	pág. 31
B- A concretização administrativa	pág. 40
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	pág. 52
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	pág. 53

## CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES<sup>1</sup>

1. Antes do tratamento do tema propriamente dito, permitam-se duas breves notas, em tom de enquadramento geral. Uma atinente à configuração do dever do Estado de protecção de direitos fundamentais. Outra relacionada com a titularidade de direitos fundamentais por parte das gerações vindouras.

1.1. A segurança da comunidade sempre foi o fim último do Estado.

Tradicionalmente, o instituto vocacionado para a consumação desse fim era o dever estatal de *respeito*. Este traduzia-se, no essencial, “num dever de abstenção, de não interferência nas esferas de autonomia, de liberdade e de bem-estar dos particulares garantidas pelos direitos fundamentais”<sup>2</sup>.

Entre os finais do século XX e o arranque do século XXI, isso mudou. Num primeiro momento, em virtude da assumpção do monopólio do uso da força coerciva legítima, o Estado passou a estar adstrito à protecção geral da vida, segurança, bem-estar, liberdade e propriedade dos particulares. Num momento ulterior, coincidente com o advento do Estado social, o Estado passou a revelar uma candente preocupação com as desigualdades de facto e a empenhar-se activamente na prossecução da liberdade e da igualdade, deixando de ser visto como um agente neutro, separado da sociedade civil<sup>3</sup>. No fundo, o Estado passou a avocar as funções de *protecção* e de *promoção* dos bens jusfundamentais.

Deixemos de parte a função de promoção e centremos as nossas atenções na função de protecção. Afinal, é sobre esta que versa a presente dissertação.

O dever estatal de protecção “não significa apenas proteger contra as ameaças ou agressões de outros particulares e entidades públicas ou privadas, nacionais ou externas”, dirigindo-se igualmente contra “contingências ou eventualidades naturais, riscos tecnológicos, actividades perigosas ou consequências desconhecidas ou incertas que, de alguma forma, ameacem ou afectem o acesso individual aos bens jusfundamentalmente protegidos”<sup>4</sup>. A título acessório, pode significar “proteger o indivíduo das decisões e opções que ele toma livre e conscientemente”, as quais

---

<sup>1</sup> A presente dissertação segue a grafia do antigo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

<sup>2</sup> Jorge Reis Novais, *Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, 1ª Edição, Coimbra Editora, 2010, pág. 257

<sup>3</sup> Jorge Reis Novais, *Direitos Sociais... cit.*, págs. 259 e 261

<sup>4</sup> Jorge Reis Novais, *Direitos Sociais... cit.*, pág. 259

podem assumir o feitiço de *condutas auto-lesivas*, de *condutas de auto-colocação em perigo* ou de *condutas de tipo renunciativo (protecção contra si mesmo)*<sup>5</sup>.

A realização do dever estadual de protecção dos direitos fundamentais faz-se, sobretudo, através de actuações positivas, nomeadamente prestações jurídicas – feitura de leis e criação de pressupostos normativos de institutos e garantias de protecção – e materiais – responsabilidade das instâncias administrativas (v.g., polícias, órgãos de licenciamento e fiscalização) e efectivo funcionamento da máquina da justiça (v.g., responsabilidade penal, responsabilidade civil, providências cautelares)<sup>6</sup> –, daí decorrendo um sem fim de custos financeiros. Por conseguinte, o dever de protecção está sujeito a uma *reserva do financeiramente possível*<sup>7</sup>.

A sociedade de risco global que nos dá berço torna, mais do que nunca, urgente a efectivação do dever de protecção dos direitos fundamentais. O modo de vida contemporâneo depara-se com sinais de alerta realmente assustadores: estes vão desde a dramática evolução da Pegada Ecológica Humana e a perda da biodiversidade, até ao endividamento excessivo dos Estados soberanos, das empresas e das famílias, e às dificuldades de financiamento dos sistemas de prestações sociais, como a saúde, a educação, a segurança social e a infraestruturização pública. A necessidade de moderação e contenção do presente, que se tem vindo, timidamente, a consolidar desde as últimas décadas do século transacto, ainda não encontrou motivos para se silenciar.

1.2. A utilização da expressão “*direitos fundamentais das gerações futuras*” no título da presente dissertação não foi obra do acaso. Pelo contrário, tem como fito marcar posição na contenda que à titularidade de direitos por parte dessas gerações tange e que muita tinta já fez correr.

---

<sup>5</sup> Jorge Reis Novais, *Direitos Sociais... cit.*, pág. 260

<sup>6</sup> Jorge Pereira da Silva, *Deveres do Estado de Protecção de Direitos Fundamentais: Fundamentação e Estrutura das Relações Jusfundamentais Triangulares*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2015, pág. 28

<sup>7</sup> A esta acrescem a *reserva geral imanente de ponderação*, bem como a *reserva do politicamente adequado/oportuno*. Para uma concretização de todas estas reservas, sugere-se a leitura de Jorge Reis Novais, *As restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2ª Edição, Coimbra Editora, 2010, págs. 569 a 602; *Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático*, 1ª Edição, Coimbra Editora, 2012, págs. 66 a 85; e *Direitos Sociais... cit.*, págs. 89 a 122; e ainda de Jorge Pereira da Silva, *Deveres do Estado... cit.*, págs. 578 a 582. Importa avisar que, para Jorge Reis Novais, a *reserva do politicamente adequado/oportuno* é própria do dever de protecção e a *reserva do financeiramente possível* do dever de promoção.

Apesar de não se encontrar em nenhum lugar da Constituição portuguesa a expressão “*direitos das gerações futuras*”<sup>8</sup>, cremos ser concebível a estatuição de direitos fundamentais em relação a essas gerações. Em causa está a genealogia dos direitos fundamentais – a sua “raiz natural e pré-constitucional” –, a qual se celebra, precisamente, pela “capacidade de atravessar o tempo, de forma contínua e incólume à passagem das gerações”<sup>9/10</sup>.

Tamanha capacidade manifesta-se em duas frentes.

De uma perspectiva *subjectiva*, os direitos fundamentais apresentam a singularidade de serem garantidos pelos textos constitucionais “sem um horizonte temporal específico”<sup>11</sup>. Neste particular, do que se trata não é do “reconhecimento a cada um dos membros de todas as gerações futuras de pretensões *subjectivas actuais* e accionáveis sobre aqueles que são os concretos titulares presentes de direitos fundamentais ou contra os poderes públicos em exercício”<sup>12</sup>, mas da sua afirmação

---

<sup>8</sup> São, aliás, somente três os textos constitucionais que asseguram, em concreto, *direitos às gerações* que estão para vir. A Constituição japonesa, datada de 1946, no seu artigo 11º: “*O povo não será privado de gozar de qualquer dos direitos humanos fundamentais. Esses direitos humanos fundamentais são garantidos ao povo por meio desta Constituição e deverão ser disponíveis para esta geração e as gerações futuras como direitos eternos e invioláveis*”. A Constituição norueguesa, na versão resultante da revisão de 1992, no artigo L 110b, alínea 1): “*Todos têm direito a um ambiente propício à saúde e a um ambiente natural cuja produtividade e diversidade são preservadas. Os recursos naturais devem ser geridos com base em considerações de longo prazo para que este direito seja igualmente salvaguardado para as gerações futuras*”. E a Constituição boliviana, no artigo 9º, nº 6: “*São fins e funções essenciais do Estado: (...) promover e garantir o aproveitamento responsável e planificado dos recursos naturais e a conservação do ambiente, para o bem-estar das gerações actuais e futuras*”.

<sup>9</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio sobre a protecção constitucional dos direitos das gerações futuras*, in *Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra Editora, 2010, pág. 487

<sup>10</sup> As duas principais objecções que são, comumente, apostas a este entendimento são: (i) o *desafio da não-existência* (*the non-existence challenge*); e (ii) o *problema da não-identidade* (*the non-identity problem*) ou *paradoxo do indivíduo futuro*. Nos termos da primeira, os direitos têm necessariamente de ser atribuídos a alguém, ou seja, dependem da existência do seu titular. No Acórdão nº 85/85 (Processo nº 95/84, de 29 de Maio de 1985), que se ocupa da lei que despenaliza a interrupção voluntária da gravidez, o Tribunal Constitucional esclarece peremptoriamente que “não há direitos fundamentais sem sujeito”. Latente à segunda está o facto de as acções das pessoas actuais poderem afectar seriamente a vivência – não só as condições de vida, mas também a determinação, a identidade – de pessoas futuras que nunca serão suas contemporâneas quando o dano ocorrer. Lembrem-se os comportamentos ambientalmente irresponsáveis que apenas flagelam a Humanidade volvidas décadas da sua prática.

Para mais desenvolvimentos, vide André Santos Campos, *Justiça Intergeracional: a Temporalidade da Política como Resposta à Pergunta “Quais São os Nossos Deveres em Relação às Gerações Futuras?”*, in *Revista Portuguesa de Filosofia*, Volume 71, Fascículo I, 2015, págs. 129 a 134; Axel Gosseries, *Pensar a justiça entre as gerações: do caso Perruche à reforma das pensões*, Tradução de Joana Cabral, Revisão científica de Alexandra Abranches, Almedina, 2015, págs. 51 a 80, 221 e 222; Catarina Santos Botelho, *Os direitos sociais em tempos de crise - Ou visitar as normas programáticas*, Almedina, 2015, págs. 380 a 382; Dennis Earl, *Ontology and the Paradox of Future Generations*, in *Public Reason*, Número 3, Volume 1, 2001, págs. 60 a 72; e Wilfred Beckerman e Joanna Pasek, *Justice, Posterity and the Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pág. 18.

<sup>11</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 487

<sup>12</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 488

como direitos de todos os homens e em todos os tempos, que fluem ininterruptamente entre gerações.

De uma perspectiva *objectiva*, os direitos fundamentais de todas as gerações coexistem no tempo, ao ponto de “os direitos das gerações futuras interagirem hoje mesmo com os direitos da geração presente”<sup>13</sup>, interacção essa que se verte na capacidade dos primeiros limitarem o escopo material e/ou a possibilidade de exercício dos segundos. “Os direitos fundamentais presentes incorporam como limites (imanes), se não mesmo como restrições, a responsabilidade dos seus actuais titulares para com todos aqueles que lhes hão-de suceder nessa posição”<sup>14</sup>. Tal constrangimento só será operativo, claro está, se o Estado interpretar com ímpeto as suas obrigações e responsabilidades para com o futuro.

Ademais, a intemporalidade inata aos direitos fundamentais é fruto da centralidade que permeia a dignidade da pessoa humana no nosso sistema de valores e princípios jurídico-constitucional. É “a consideração de que as pessoas futuras serão seres humanos, partilhando com as pessoas presentes a mesma condição de humanidade, [que] justifica a referência a direitos de pessoas futuras”<sup>15</sup>.

A ideia de direitos fundamentais dos vindouros é contemporânea da quarta categoria de direitos fundamentais, a dos *direitos de solidariedade*. Amálgama de direitos – *direitos de defesa* (primeira categoria), *direitos de participação* (segunda categoria) e *direitos de prestação*, principalmente dirigidos ao Estado (terceira categoria)<sup>16</sup> –, estes “são *direitos circulares*, com uma horizontalidade característica e uma dimensão *objectiva* fortíssima, que protegem bens que, embora possam ser individualmente atribuídos e gozados, são, ao mesmo tempo, *bens comunitários* que respeitam a todos – (...) não só a todos os vivos, mas ainda aos elementos das *gerações futuras*, na medida em que esteja em causa a sobrevivência da sociedade”<sup>17</sup>.

Atenção que os direitos fundamentais das gerações futuras que aproveitam a protecção estatal são aqueles que possuam actualmente assento constitucional – como a vida (artigo 24º), a integridade física (artigo 25º), a saúde (artigo 64º) ou o ambiente

---

<sup>13</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 489

<sup>14</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 490

<sup>15</sup> André Santos Campos, *Justiça Intergeneracional... cit.*, pág. 131

<sup>16</sup> Discorrendo sobre a evolução histórica dos direitos fundamentais, Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª Edição, Almedina, Coimbra, 2012, págs. 51 a 70.

<sup>17</sup> Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais... cit.*, pág. 64

(artigo 66º) –, com o alcance material que lhes é actualmente consignado<sup>18</sup>, e na medida em que possam ser directamente prejudicados, a partir do presente, pelas acções e/ou omissões da geração actual. Esses e apenas esses<sup>19</sup>. Não pasma que assim seja, dado que “não cabe ao Estado fazer futurologia, nem estaria apto para tal”<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> O que dita uma atitude de desdém em relação a eventuais alargamentos jusfundamentais supervenientes.

<sup>19</sup> Com este sentido, Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, págs. 492 e 493.

<sup>20</sup> Catarina Santos Botelho, *Os direitos sociais... cit.*, pág. 396

**PARTE I:**  
**A FUNDAMENTAÇÃO DO DEVER ESTADUAL DE PROTECÇÃO DOS**  
**DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS GERAÇÕES FUTURAS**

**A- O fundamento ético**

1. O dever do Estado de protecção dos direitos fundamentais das gerações futuras é ancorado, primeiro que tudo, num fundamento ético, cuja preponderância deriva da “circunstância de o homem ter adquirido capacidade científica e técnica para tornar impossível a vida na terra”<sup>21</sup>. Nitidamente, vivemos num mundo preso às amarras tecnológicas, que, tendo como reverso o esgotamento dos recursos e o desequilíbrio do meio ambiente<sup>22</sup>, periga a sobrevivência da espécie humana e a condignidade das gerações vindouras.

A protecção do meio ambiente, a que o Homem também pertence, é a condição básica da vida humana. A preservação do meio ambiente – e, por arrastamento, da vida humana – depende da actuação do Homem. Por esta razão, o Homem tudo deve fazer em prol dessa preservação. Já rezava o afamado provérbio dos Índios da América do Norte: “*Trate bem da Terra: não vos foi dada pelos vossos pais, foi-vos emprestada pelos vossos filhos*” (“*Treat the Earth well: it was not given to you by your parents, it was loaned to you by your children*”). Em concreto, o insaciável desenvolvimento científico, responsável pelo surgimento de tecnologias de ponta, tem de estar em sintonia com a manutenção de um meio ambiente equilibrado. Só assim será possível erradicar os impactos nefastos que aquele exerce sobre os débeis bens naturais do planeta.

Destarte, a história da vida é elevada a responsabilidade humana, incomodando as arcaicas visões optimistas quanto ao futuro da Humanidade e ao progresso contínuo<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 460

<sup>22</sup> Decerto que estes problemas podem também advir de eventos catastróficos naturais, como tempestades, furacões, inundações, incêndios ou epidemias – dos vulgos *perigos da natureza*. Todavia, o seu tratamento não cabe nas fronteiras da presente dissertação.

<sup>23</sup> Assim, Maria da Glória Garcia, *O lugar do Direito na protecção do ambiente*, in *O que há de novo no Direito do Ambiente*, Organização de Carla Amado Gomes e Tiago Antunes, AAFDL, Lisboa, 2009, pág. 82.

2. Desta “circunstância d[e] potenciação do homem sobre a natureza em intensidades nunca antes vistas [que] torna a visão para o futuro de uma noção ampla de justiça bem mais premente”<sup>24</sup>, ressaltam dois desafios: (i) “reformular as bases teóricas da ética de modo a que possam acomodar a ideia de responsabilidade para com o futuro”; e (ii) “estabelecer os fundamentos de um novo princípio de justiça, já não entre pessoas concretas, nem entre classes sociais, nem tão-pouco entre Estados ou povos, mas sim entre gerações”<sup>25</sup>.

Um apropriado exame desta matéria não pode prescindir de uma alusão aos influentes pensamentos de John Rawls e Hans Jonas<sup>26</sup>.

2.1. Segundo John Rawls, na medida em que “as gerações se estendem ao longo do tempo e que os benefícios económicos se orientam apenas num único sentido”<sup>27</sup>, e na medida em que tal situação é inalterável, em bom rigor, não se equaciona um problema de justiça. Em contrapartida, basta que as diferentes gerações cheguem a um acordo quanto a um *princípio de poupança justa*, por força do qual cada geração recebe o quinhão a que tem direito da geração anterior, ao mesmo tempo que retribui com a sua parte para as gerações ulteriores<sup>28/29</sup>.

Esse acordo intergeracional tem a particularidade de as partes se encontrarem numa posição original, em que ignoram totalmente em que geração se inserem. Apesar de saberem que são contemporâneas, aquelas desconhecem o grau de desenvolvimento e de riqueza da sua geração, visto que esses factos se encontram sob o chamado *véu de ignorância*. A *ratio* subjacente é a de “determinar uma taxa de esforço ajustada a cada geração e ao estágio de desenvolvimento em que se encontra”,

---

<sup>24</sup> André Santos Campos, *Justiça Intergeracional... cit.*, pág. 120

<sup>25</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 460

<sup>26</sup> A literatura filosófica sobre esta matéria é vastíssima. Contudo, porque a limitação de caracteres não permite sobre ela divagar, ficamo-nos pelos pensamentos citados. Para os mais curiosos, sugere-se a leitura de André Santos Campos, *Justiça Intergeracional... cit.*, págs. 119 a 145; Axel Gosseries, *Pensar a justiça... cit.*; e *Theories of intergenerational justice: A synopsis*, in *Surveys And Perspectives Integrating ENvironment & Society* (Online), Volume I, Número 1, 2008, disponível em <http://sapiens.revues.org/165>; e ainda de Maria da Glória Garcia, *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Almedina, 2007, págs. 71 a 141.

<sup>27</sup> John Rawls, *Uma teoria da justiça*, 3ª Edição, Tradução de Carlos Pinto Correia, Editorial Presença, 1993, pág. 230

<sup>28</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 464

<sup>29</sup> Semelhante raciocínio norteia a *teoria da reciprocidade indirecta*: “Devemos algo à geração seguinte porque recebemos algo da geração precedente” (*máxima justificativa*); e “Temos de transferir à geração seguinte pelo menos tanto quanto recebemos da geração precedente” (*máxima substancial*).

Para uma análise mais aprofundada acerca desta teoria, vide Axel Gosseries, *Pensar a justiça... cit.*, págs. 111 a 137; e *Theories of intergenerational justice... cit.*, págs. 63 e 64.

nos seguintes moldes: se a população for mais pobre, a possibilidade de poupança é mais reduzida, pelo que a taxa de poupança exigível deve ser mais tímida; se a população for mais abastada, a possibilidade de poupança é mais elevada, o que legitima a imposição de uma taxa de poupança mais generosa<sup>30</sup>. Basicamente, o que se ambiciona é a repartição do bem-estar económico, com base no estabelecimento de “um limiar de justiça abaixo do qual nenhum indivíduo em nenhuma geração aceitaria viver”<sup>31</sup>.

Um princípio com estas nuances gera alguma controvérsia.

Por um lado, veda a possibilidade de as partes fazerem aquilo que bem lhes aprouver, porquanto os respectivos membros estão adstritos a uma panóplia de deveres para com a posteridade.

Por outro lado, propicia a obtenção de benefícios para todas as gerações. Contudo, a obtenção de benefícios tem uma especial incidência sobre as gerações futuras. A geração presente está incumbida de deixar à geração seguinte um equivalente equitativo, um capital real – designadamente, em conhecimento, cultura, técnicas, competências e meios –, pelo que quem realmente aproveitará as inovações daí advenientes será a geração futura<sup>32</sup>.

Procurando ultrapassar esta evidência, John Rawls sublinha a existência de motivações altruístas – as partes representam linhagens familiares, por isso preocupam-se pelo menos com os seus sucessores mais imediatos –, o que vem contrariar toda a construção anterior, a qual assenta, precisamente, no postulado da escolha desinteressada. Mais, a introdução de elementos altruístas na discussão perde todo o sentido quando em causa estão membros da comunidade que não possuem sucessores<sup>33</sup>.

A despeito das suas incoerências, a teoria rawlsiana “teve o mérito de reavivar o debate em torno da justiça intergeracional já surgido em finais do século XVIII, e com um impacto bastante para deixar vários seguidores”<sup>34</sup>, que vão desde os comunitaristas até aos neo-marxistas, passando pelos libertaristas<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 465

<sup>31</sup> André Santos Campos, *Justiça Intergeracional... cit.*, pág. 124

<sup>32</sup> John Rawls, *Uma teoria... cit.*, págs. 231 a 233

<sup>33</sup> Eduardo Paz Ferreira, *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*, Coimbra Editora, 1993, págs. 101 e 102

<sup>34</sup> André Santos Campos, *Justiça Intergeracional... cit.*, pág. 125

<sup>35</sup> Discorrendo sobre estas perspectivas, André Santos Campos, *Justiça Intergeracional... cit.*, págs. 125 a 127.

2.2. Por seu turno, “absolutamente ciente de que a própria «ideia» de Homem está ameaçada”<sup>36</sup>, Hans Jonas esboça um *princípio de responsabilidade para com o futuro*, onde não é, de todo, concebível um direito de escolher, ou arriscar, o *não ser* das gerações futuras em virtude do *ser* da geração presente<sup>37</sup>. Tal responsabilidade é descrita como “o cuidado reconhecido como obrigação em relação a um outro ser que se torna «preocupação» quando há uma ameaça à sua vulnerabilidade”. E, quanto mais distante estiver aquilo que se teme, “mais necessitam ser diligentemente mobilizadas a lucidez da imaginação e a sensibilidade dos sentidos”<sup>38</sup>. É que o Homem não se define somente por aquilo que *é* no presente, mas também por aquilo que *foi* no passado e por aquilo que *será* no futuro, simbolizando o *não ser* do Homem a “destruição apocalíptica da integridade da essência da vida”<sup>39</sup>.

Esta visão das coisas desvia-se quer da ética tradicional quer da ética kantiana.

Diferentemente da ética tradicional<sup>40</sup>, que se apoia numa lógica de reciprocidade<sup>41</sup> e subtrai a Natureza da responsabilidade humana, Hans Jonas considera que a presença do Homem no mundo, até então dado adquirido à volta do qual emergiam todas as obrigações morais, passa a ser presidida pela obrigação primeira de assegurar a “existência de candidatos a um universo moral no mundo físico”<sup>42</sup>. Algo que é concretizável nas máximas: “*Age de tal modo que os efeitos da tua acção sejam compatíveis com a permanência de uma vida autêntica na Terra*”; e “*Não ponhas em perigo as condições de continuidade indefinida da humanidade na Terra*”. Configura-se uma responsabilidade para com a existência de uma Humanidade futura, Humanidade essa que, devido à sua especial fragilidade e dependência, carece de uma protecção continuada, mas sem deixar de almejar a sua

---

<sup>36</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 465

<sup>37</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 467

<sup>38</sup> Maria da Glória Garcia, *Princípio da precaução: Lei do medo ou razão de esperança?*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Volume I, Organização de Fernando Alves Correia, Jónatas Eduardo Mendes Machado e João Carlos Loureiro, Coimbra Editora, 2012, pág. 317

<sup>39</sup> Maria da Glória Garcia, *O Lugar... cit.*, pág. 78

<sup>40</sup> Ética acentuadamente *antropocêntrica* que recai sobre a relação directa do Homem com os demais Homens e consigo mesmo e que se situa num microcosmos caracterizado pela proximidade temporal e espacial, em que o escopo da conduta humana, bom ou mau, se circunscreve num dado contexto. Os seus lemas são: “*Ama o próximo como a ti mesmo*”; “*Não faças aos outros o que não queres que te façam a ti*”; e “*Não trates os homens como meios, mas sempre como fins*”. Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 466

<sup>41</sup> Segundo a qual a obrigação de alguém é o reverso do direito de outrem.

<sup>42</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 466

própria emancipação e autonomia (ética de responsabilidade comparável à relação dos pais para com os filhos)<sup>43</sup>.

Por oposição à ética kantiana, que peca pela contemporaneidade<sup>44</sup> e, portanto, menospreza as consequências futuras da acção humana, a concepção de Hans Jonas apela a outra espécie de concordância: “já não a do acto consigo mesmo, [antes a dos] *efeitos* do acto – quer se trate de efeitos próximos ou de efeitos remotos – com a continuidade futura da vida humana na terra”. Outro aspecto diferenciador é o de que a concepção de Hans Jonas se debruça mais sobre a política pública do que sobre o comportamento privado<sup>45</sup>.

Fulcral para este Autor é que se indague cientificamente a “representação dos efeitos remotos das alternativas que se colocam à acção humana e, diante da incerteza das correspondentes projecções, [se conceda] prevalência aos prognósticos maus sobre os bons”<sup>46</sup>. Isto porque o conhecimento científico não é seguro nem a técnica é infalível, podendo, muito em breve, “não haver bem-estar algum para repartir, mas tão-só riscos e passivos ambientais irreversíveis”<sup>47</sup>. Mais importante do que repartir o bem-estar económico, como teorizou John Rawls, é “repartir e preservar as *chances* de sobrevivência do homem, os próprios «pressupostos físicos da autonomia humana» nos futuros próximos e longínquos”<sup>48</sup>.

Levando esta *heurística do medo* mais longe, Hans Jonas exalta a necessidade de acções individuais colectivamente concertadas. Sendo certo que foram “a acumulação do agir colectivo e a produção em massa, de natureza tecnológica, [que] elevaram as probabilidades de risco para a vida e contribuíram para a designada actual *situação apocalíptica*”, não menos certo é que “a acção sobre este estado de coisas só tenderá a preservar a integridade de vida na Terra, nos seus diferentes ciclos, se a acção for colectiva, quer em razão da amplitude da acção, quer em razão da magnitude dos efeitos desse agir”<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 469

<sup>44</sup> Tem somente em vista comportamentos em que os destinatários e os remetentes da acção são contemporâneos, “logo, o horizonte de futuro da acção ética limita-se à duração previsível da vida de cada homem em concreto”. Maria da Glória Garcia, *O Lugar... cit.*, pág. 82

<sup>45</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 467

<sup>46</sup> Idem.

<sup>47</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 469

<sup>48</sup> Idem.

<sup>49</sup> Palavras de Hans Jonas, *Das Prinzip Verantwortung*, 1979, págs. 153 e ss., citadas por Maria da Glória Garcia, *O Lugar... cit.*, pág. 80.

3. Sem prejuízo da estonteante chamada de atenção em que se condensa toda esta ética de responsabilidade dirigida ao futuro, a verdade é que o clima cultural e técnico-científico que nos rodeia não é favorável à sua plena concretização.

De uma banda, vivemos numa sociedade que age como se fosse imortal: preocupada apenas com o presente e “disposta a quase tudo para maximizar o seu bem-estar momentâneo”. Denota-se, mesmo, uma preferência temporal pelo presente, alicerçada na tendência humana para “desvalorizar a utilidade dos bens futuros quando comparada com a utilidade dos bens já disponíveis”<sup>50</sup>. Testemunho disso são “o exagero reactivo a pequenos riscos ou receios temporários, a negligência relativamente a grandes catástrofes, a pouca apetência para prever e estabelecer prioridades [ou] a ausência de estudos sobre custos de incumprimento de acções estaduais, nomeadamente políticas governativas”<sup>51</sup>. A explicação científica para este fenómeno parece simples: “a parte do cérebro que lida com acontecimentos passados e os selecciona, armazena e argamassa está muito desenvolvida, ao passo que a parte do cérebro que lida com o futuro e as prognoses do agir humano está atrofiada, pouco desenvolvida”<sup>52</sup>.

De outra banda, a sociedade moderna “detém capacidade tecnológica e material para afectar negativamente”, e irreversivelmente, as condições de vida das gerações vindouras. Com a agravante de que tais gerações se mostram impotentes ante tão vil perda de oportunidades de realização. Exemplos de escola são os da energia nuclear – “em particular, por causa dos perigos do armazenamento do lixo radioactivo” –, da nanotecnologia – “devido sobretudo à possibilidade de libertação no ambiente de partículas nanométricas e aos problemas de interacção dos materiais criados ao nível atómico e subatómico” –, e da manipulação genética – “por causa do risco de lesões ou deformações genéticas decorrentes de operações de manipulação agora realizadas”<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, págs. 471 e 472

<sup>51</sup> Maria da Glória Garcia, *O Lugar... cit.*, pág. 452

<sup>52</sup> Maria da Glória Garcia, *Princípio da precaução... cit.*, pág. 326

<sup>53</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 472

## **B- O fundamento jurídico-constitucional**

1. Paulatinamente, o discurso ético foi-se imiscuindo no discurso legal.

“As considerações sobre a ética de responsabilidade para com o futuro e sobre as aporias dos sistemas democráticos nesse domínio confirmam que é sobre os ombros da Constituição e do Estado de Direito que, actualmente, repousa o encargo de se assumirem como derradeira esperança das gerações futuras”<sup>54</sup>.

A Constituição não só fundamenta e densifica o dever do Estado de protecção de direitos fundamentais (artigo 18º), como é verdadeiramente profícua em manifestações de que “esta protecção há-de ser compreendida intertemporalmente, fundando, assim, as bases jurídicas de uma *responsabilidade estadual intergeracional*”<sup>55</sup>.

1.1. O primeiro vestígio da preocupação intergeracional da Lei Fundamental acha-se logo no seu preceito inaugural. “*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*”. Trata-se do *princípio da dignidade da pessoa humana*.

Pedra filosofal de qualquer Estado que se diga de Direito democrático, o princípio da dignidade da pessoa humana postula que a pessoa humana não pode ser coisificada ou degradada ao nível de um instrumento ou meio do actuar estatal (*fórmula do objecto*<sup>56</sup>). Isto pois a pessoa humana é um sujeito autónomo, é um fim em si mesma.

Sem embargo da sua génese ética e moral, a dignidade da pessoa humana “desenvolve consequências jurídicas em várias direcções, designadamente enquanto tarefa ou obrigação jurídica a cargo do Estado e enquanto limite e parâmetro da sua actividade”<sup>57</sup>. Estamos diante de uma dupla vinculação dos poderes públicos. Aquela não só “vincula o Estado a desenvolver uma actividade de prevenção e protecção da dignidade da pessoa humana contra todas as intervenções – provindas de particulares

---

<sup>54</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 480

<sup>55</sup> Natália de Almeida Moreno, *A face jurídico-constitucional da responsabilidade intergeracional*, in *Estudos de Doutoramento & Mestrado*, Série D, Número 9, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito de Universidade de Coimbra, 2015, pág. 36

<sup>56</sup> Tese de ascendência kantiana e popularizada por Dürig.

<sup>57</sup> Jorge Reis Novais, *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, 1ª Edição (Reimpressão), Coimbra Editora, 2014, pág. 51

ou de outras entidades – que, de alguma forma, sejam susceptíveis de a afectar”, como também o “obriga (...) a conformar toda a sua ordem jurídica num sentido consentâneo e vincula todos os [seus] poderes a interpretar e a aplicar as respectivas normas em conformidade”<sup>58</sup>.

É a dignidade da pessoa humana que “fornece a base para os direitos em geral, no sentido de que disponibiliza um argumento-chave para explicar por que razão os homens devem ter direitos”<sup>59</sup>. Longe vão os tempos em que se arguia que “só o presente importa, e que só deveriam ser normativamente atendíveis os interesses e necessidades das pessoas realmente existentes”, não das pessoas hipotéticas do futuro, visto que “apenas aquelas são sujeitos de direito e dispõem de capacidade eleitoral para participar nas deliberações directas ou representativas”<sup>60</sup>. Todos os seres humanos têm a mesma dignidade, quer se situem na mesma dimensão temporal quer não. A todos eles se impõe o máximo respeito e satisfação possível dos seus direitos. Donde, a dignidade da pessoa humana é um valor intergeracionalmente inalienável e intransponível.

A igual dignidade da Humanidade impede que as pessoas de um certo momento histórico possam viver à custa das pessoas de outros momentos históricos, assim como reclama equivalentes oportunidades de aproveitamento e bem-estar. Este é um problema de justiça: “tal como é injusto que se viva à custa dos outros (e as sociedades ricas à custa das sociedades pobres), também o é viver à custa das gerações futuras”<sup>61</sup>.

A força axiológica do Estado de Direito e a centralidade da pessoa humana e dos seus valores essenciais – *justiça, dignidade e liberdade* – não se podem resumir à protecção dos direitos fundamentais das gerações presentes. O sistema de valores e princípios que guia o nosso ordenamento jurídico-constitucional é imbuído de uma vocação de perpetuidade ou posteridade, que não pode ser objecto de qualquer restrição ou diminuição<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> Jorge Reis Novais, *Os Princípios Constitucionais... cit.*, pág. 52

<sup>59</sup> Palavras de Christopher Maccrudden, *Human dignity and judicial interpretation of human rights*, in *The European Journal of International Law*, 19, Número 4, 2008, pág. 680, citadas por Jorge Pereira da Silva, *Deveres do Estado... cit.*, pág. 114.

<sup>60</sup> António Leitão Amaro, *O princípio constitucional da sustentabilidade*, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, Volume I, Coimbra Editora, 2012, pág. 410

<sup>61</sup> Gomes Canotilho, *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, Saraiva, 2010, pág. 10

<sup>62</sup> António Leitão Amaro, *O princípio constitucional... cit.*, pág. 411

1.2. Uns preceitos mais à frente, descobre-se o segundo indício. Eis o artigo 9º da Constituição da República Portuguesa, que declara como *tarefa fundamental do Estado*, entre outras, a de “*proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território*” (alínea e)).

O *património cultural*, a *natureza*, o *ambiente*, os *recursos naturais* e o *ordenamento do território* são bens jurídicos de índole intergeracional, que atravessam o tempo, de modo contínuo, à sucessão de gerações. Sendo estes os elementos caracterizadores da República Portuguesa, elementos esses que “compartilham de uma identidade cultural historicamente configurada (...) e estão ligados a um território, a um espaço físico, cujos recursos naturais constituem uma base de sobrevivência”<sup>63</sup>, urge garantir a sua preservação e sucessiva transmissão de geração em geração. Fatalmente, é o Estado que arca com esse ónus. Por isso, “não se trata de simples obrigação unilateral do Estado; mas também, em vários aspectos, de verdadeiros direitos e deveres dos cidadãos: direito ao ambiente e dever de o defender (artigo 66º), direito à fruição do património e dever de o defender (artigo 78º)”<sup>64</sup>.

O próprio conceito de *povo* tem ínsita uma ideia de intertemporalidade: diz respeito ao conjunto dos homens que possuem um laço permanente com o poder político, sejam eles quais forem, em cada momento, em cada geração. “Falar de *povo* pressupõe olhar o presente à luz do passado e do futuro e identificar elementos de coesão e cooperação entre os homens e as respectivas sociedades de hoje, ontem e amanhã”<sup>65/66</sup>.

1.3. O terceiro indício extrai-se do artigo 66º, nº 1, da CRP. “*Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender*”.

A invocação de “*todos*” é tributária de uma exigência de igualdade temporal, cabalmente proibitiva de acções discriminatórias entre os cidadãos do *aqui e hoje* e os cidadãos do *além e amanhã*. Uns e outros merecem a mesma consideração. Aliada à

---

<sup>63</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4ª Edição Revista Reimpressão, Coimbra Editora, 2014, pág. 279

<sup>64</sup> Idem.

<sup>65</sup> Natália de Almeida Moreno, *A face jurídico-constitucional... cit.*, pág. 37

<sup>66</sup> Discorrendo sobre o conceito de povo, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III: Estrutura Constitucional do Estado, 6ª Edição, Coimbra Editora, 2010, págs. 53 a 100.

problemática ambiental, esta exigência incita o Estado à manutenção de condições para um ambiente de vida são, a todos, indistintamente.

Por força da compreensão *antropocêntrica* de ambiente sufragada pelo nosso ordenamento jurídico<sup>67</sup>, e tal como a generalidade dos direitos sociais, o *direito ao ambiente* apresenta, simultaneamente, uma feição *negativa* – “direito à abstenção, por parte do Estado e de terceiros (pois se trata de um direito imediatamente operativo nas relações entre particulares), de acções ambientalmente nocivas” –, e uma feição *positiva* – direito “a uma acção do Estado, no sentido de defender o ambiente e de controlar as acções de degradação ambiental, impondo-lhe as correspondentes obrigações políticas, legislativas, administrativas e penais”<sup>68</sup>.

1.4. A quarta marca de intertemporalidade sedia-se no *dever jusfundamental do Estado e dos cidadãos de protecção do ambiente*, consignado no artigo 66º, nº 2, da CRP. “*Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos...*”<sup>69</sup>.

Não crendo na “suficiência” da consagração de um direito ao ambiente, a Lei Fundamental institui um dever de defesa do ambiente, que atinge todos sem excepção. Tal dever é materializável: (i) numa “obrigação de *não atentar* contra o ambiente (obrigação de não degradar, de não poluir)”; (ii) em “*obrigações positivas* diversas, desde a obrigação de tratar resíduos ou efluentes domésticos e industriais até à obrigação de instalações de equipamentos pró-ambientais”; ou (iii) num “dever de *impedir* os atentados de outrem ao ambiente, incluindo pelo exercício da *acção popular*, (...) em favor do direito ao ambiente”<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Que enobrece o direito ao ambiente a direito jusfundamental, algo sem paralelo no Direito Constitucional comparado. A este respeito, vide Gomes Canotilho, *O direito ao ambiente como direito subjectivo*, in *Estudos sobre direitos fundamentais*, Coimbra, 2004, págs. 177 e ss.; e Vasco Pereira da Silva, *Verde Cor de Direito: Lições de Direito do Ambiente*, 2ª Reimpressão da Edição de Fevereiro de 2002, Almedina, 2005, págs. 25 a 35 e 84 a 103. Com uma opinião diametralmente oposta, Carla Amado Gomes, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 2ª Edição, AAFDL, Lisboa, 2014, págs. 35 e ss.

<sup>68</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição... cit.*, págs. 845 e 846

<sup>69</sup> Para uma concretização deste dever jusfundamental, sugere-se a leitura de Carla Amado Gomes, *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*, Dissertação de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas (Direito Administrativo), Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Edição digital (e-book), disponível em [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/cg\\_ma\\_17157.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/cg_ma_17157.pdf), Lisboa, 2007, págs. 105 a 152; e Tiago Antunes, *Ambiente: Um direito, mas também um dever*, in *Pelos Caminhos Jurídicos do Ambiente: Verdes Textos I*, AAFDL, 2014, págs. 17 a 33.

<sup>70</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição... cit.*, pág. 847

Positivar a obrigação estatal de proteger o meio ambiente, filiada na promoção do desenvolvimento sustentável, parece ser meio caminho andado para o Estado não ter como escapar ao acautelamento dos direitos fundamentais das gerações vindouras.

1.5. O quinto sinal está embrenhado nas alíneas a), c), d), e), f) e g), do nº 2, do artigo 66º da CRP, lugar onde que explicita mais intensamente o referido dever jusfundamental de protecção do ambiente. Para blindagem do direito ao ambiente, o Estado deve “*prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão*”, “*criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico*”, “*promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações*”, “*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*”, “*promover a integração de objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial*”, e “*promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente*”.

1.5.1. A alínea a) refere-se à *poluição* em sentido amplo, noção que abrange a poluição hídrica, a poluição atmosférica, a poluição sonora e a poluição terrestre (artigo 21º, nº 2, da Lei de Bases do Ambiente<sup>71</sup>).

O dever jusfundamental de protecção do ambiente ordena, nesta matéria, que “os responsáveis por comportamentos (activos ou omissivos) susceptíveis de originar incidências ambientais evit[em] sobretudo a criação de poluições e perturbações na origem e não apenas combat[am] posteriormente os seus efeitos”<sup>72</sup>, fazendo jus ao ditado popular “*mais vale prevenir do que remediar*”. A escolha do verbo “*prevenir*” é sintomática do albergue constitucional do *princípio da prevenção*, o qual é também

---

<sup>71</sup> Aprovada pela Lei nº 11/87, de 7 de Abril, e, mais recentemente, alterada pela Lei nº 19/2014, de 14 de Abril.

<sup>72</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição... cit.*, pág. 846

recebido com agrado pela legislação avulsa, mais concretamente pela LBA, no artigo 3º, alínea a)<sup>73</sup>.

De acordo com este *princípio vector e integrador de políticas públicas*, “o poder público, certo de que determinada actividade implicará dano injusto, encontra-se forçado a evitá-lo, desde que no rol das suas atribuições e possibilidades orçament[ais]”<sup>74</sup>. Garantidamente que tal certeza dependerá dos dados que se encontrem à sua disposição aquando da tomada da decisão. Ponto é que, havendo certeza – ou melhor, elevada probabilidade – da perniciosidade de certo evento, aquele não pode furtar-se ao dever de estancar, com todo o esmero, a produção deste.

À beira da *prevenção* assoma-se a *precaução*<sup>75</sup>.

Dada a sua robusta disseminação na tela jurídica internacional e europeia<sup>76</sup>, não parece descabido despendar algumas palavras a seu respeito. Na tela jurídica

---

<sup>73</sup> É útil colher a experiência do Direito supranacional. No âmbito do Direito Internacional, embora muitos o julguem, não foi na sequência da Declaração de Estocolmo (princípio 21) que este princípio vingou, mas sim da jurisprudência Trail Smelter (1938/41). Outros documentos internacionais com revelação são a Convenção de Montego Bay (artigos 198º e seguintes) e a Declaração do Rio (princípio 2). Já no Direito da União Europeia, irradiou do Acto Único Europeu, que, em 1985, o inseriu no Tratado da Comunidade Económica Europeia, ao lado do princípio do poluidor-pagador (artigo 174º, nº 2).

<sup>74</sup> Juarez Freitas, *O princípio constitucional da precaução e o Direito Administrativo Ambiental*, in *Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, Scientia Iuridica, Tomo LVI, Número 309, Janeiro-Março 2007, pág. 29

<sup>75</sup> Na Língua Portuguesa, “prevenir” e “precaução” parecem ser sinónimos. No âmbito jurídico, a história é outra: reportam-se a princípios autónomos. Mostrando reticências à autonomização da precaução, Tiago Antunes, *O Ambiente entre o Direito e a Técnica*, AAFDL, Lisboa, 2003; e Vasco Pereira da Silva, *Verde Cor... cit.*, págs. 67 a 73.

<sup>76</sup> Foi a ordem jurídica sueca que teve o ensejo de trilhar o seu caminho, através da consagração na Swedish Environmental Protection Act (Lei de Protecção Ambiental sueca), de 1969. Na década de setenta, foi a vez da Alemanha lhe dar guarida na BundesImmissionsschutzgesetz (Lei Federal de Protecção contra Emissões). Em França, merece registo o artigo 5º da La Charte de L’Environnement (Carta do Ambiente, adicionada à Constituição em 2004). No ordenamento jurídico brasileiro, a abordagem precaucional espelha-se no artigo 225º da Constituição, e no artigo 1º da Lei de Biossegurança (Lei nº 11 105/2005). A primeira referência internacional ao princípio remonta à Carta Mundial da Natureza, de 1982, mas é nos anos noventa que aquele consegue maior notoriedade. Para tal muito contribuíram a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento (princípio 15), a Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica (parágrafo 9º do preâmbulo), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (artigo 3º, nº 3), as Convenções de Helsínquia sobre a Protecção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais e sobre a protecção do ambiente marinho do Mar Báltico (artigos 2º, nº 5, alínea a), e 3º, nº 2, respectivamente), a Convenção para a Protecção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste (artigo 2º, nº 2, alínea a)) e o Protocolo à Convenção sobre poluição atmosférica a longa distância com vista à redução das emissões de enxofre (parágrafo 4º do preâmbulo). Com o virar do século, novos instrumentos vêm compor a ordem jurídica internacional, entre eles o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (artigo 10º, nº 6) e a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (artigo 8º, nº 9). Já no quadro europeu, o intento de precaução entra pela mão do Tratado de Maastricht, em 1992. É estabelecido no artigo 174º, nº 2, do Tratado que Institui a Comunidade Europeia, artigo esse que, com o Tratado de Lisboa (2009), foi renumerado como artigo 191º do agora Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Somam-se a Comunicação da Comissão relativa ao Princípio da Precaução (COM 2000, 1 final, Bruxelas), de Fevereiro de 2000, a Resolução do Conselho Europeu de Nice, de 9 de Dezembro de 2000 (ponto nº 25), bem como os casos Pfizer (Processo T-13/99) e

nacional, malgrado o “esquecimento” constitucional, o *princípio da precaução* não escapa à malha da lei ordinária. Vejam-se a alínea e) do nº 1 do artigo 3º da Lei da Água<sup>77</sup>, a alínea c) do artigo 5º da Lei de Bases da Protecção Civil<sup>78</sup>, e a alínea e) do artigo 4º da Lei da Conservação da Natureza e da Biodiversidade<sup>79</sup>.

Na qualidade de princípio geral do Direito do Ambiente<sup>80</sup>, este “tem a virtualidade de fornecer a base jurídica para acções antecipadas (...) apesar da ausência de comprovação científica (i) [da] *existência de um risco*, (ii) [da] *causa ou do causador concreto* do risco ou (iii) quando não seja possível *demonstrar a existência de um nexo de causalidade* entre o desenvolvimento de determinada actividade (causa hipotética) e a ocorrência de determinados danos”<sup>81</sup>. Significa isto que a obrigação de o poder público se insurgir, antecipadamente, contra o evento nocivo se basta com uma fundada convicção quanto ao risco da sua ocorrência.

O muro que se ergue entre os dois princípios assenta, portanto, no grau estimado de probabilidade de ocorrência do dano (*certeza* vs. *verossimilhança*): “a precaução destina-se a limitar riscos ainda hipotéticos ou potenciais, enquanto a prevenção visa controlar os riscos comprovados”<sup>82</sup>. É forçoso constatar que este muro é bastante ténue – parece-nos que “*mais é o que os une do que os separa*”.

---

Artegodan (Processos apensos T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 e T-141/00, com acórdão de 26 de Novembro de 2002).

Para mais desenvolvimentos, vide Alexandra Aragão, *Princípio da precaução: Manual de instruções*, in *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Número 22, Ano XI, Coimbra, 2008, págs. 10 a 12 e 17 a 20; Juarez Freitas, *O princípio constitucional da precaução... cit.*, pág. 32; e Maria da Glória Garcia, *Princípio da precaução... cit.*, pág. 321.

<sup>77</sup> Aprovada pela Lei nº 58/2005, de 29 de Dezembro, e, mais recentemente, alterada pelo Decreto-Lei nº 130/2012, de 22 de Junho.

<sup>78</sup> Aprovada pela Lei nº 27/2006, de 3 de Julho.

<sup>79</sup> Aprovada pelo Decreto-Lei nº 142/2008, de 24 de Julho.

<sup>80</sup> Observa-se um dissenso relativamente à aceitação da força jurídica da cláusula de precaução no Direito português. A favor, Ana Freitas Martins, *O Princípio da Precaução no Direito do Ambiente*, AAFDL, Lisboa, 2002, pág. 47. Contra, a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo proclama que aquela deve ser tida como “mera orientação política dos Estados, que [a] devem ter em conta nas suas opções políticas e legislativas”. Vide, por exemplo, o Acórdão do STA, de 2 de Dezembro de 2009, 1ª Subsecção do CA, Processo nº 0438/09, analisado por Pedro Matias Pereira, *Princípio da Precaução: Still Nothing New (Ou o in Dubio Pro Co-Incineração)*, in *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Número 22, Ano XI, Coimbra, 2008, págs. 125 a 152.

Discorrendo sobre a posição da doutrina estrangeira, Alexandra Aragão, *O Princípio do Poluidor-Pagador: Pedra angular da política comunitária do ambiente*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra Editora, 1997, págs. 74 e 75; e Maria da Glória Garcia, *Princípio da precaução... cit.*, págs. 323 a 327.

<sup>81</sup> Ana Freitas Martins, *O Princípio da Precaução... cit.*, pág. 53

<sup>82</sup> Alexandra Aragão, *Princípio da precaução... cit.*, pág. 19. Com o mesmo sentido, Carla Amado Gomes, *Introdução... cit.*, págs. 90 e 91; e *Quatro estratégias para uma incógnita: O risco global no seu labirinto*, in *Textos dispersos de Direito Administrativo*, AAFDL, Lisboa, 2013, pág. 296; e ainda Juarez Freitas, *O princípio constitucional da precaução... cit.*, pág. 31.

Desde logo, ambos se movem, sob a égide da evitação de lesões do meio ambiente, no campo da “antecipação de situações potencialmente perigosas, de origem natural ou humana, capazes de pôr em risco os componentes ambientais”, dando fôlego à “adopção dos meios mais adequados para afastar a sua verificação ou, pelo menos, minorar as suas consequências”<sup>83</sup>. Depois, ambos são uma via de execução da justiça intergeracional, uma vez que, ao imporem acções preventivas/precaucionais de combate a danos ainda não consumados – e, na generalidade dos casos, consumáveis num período muito afastado do da tomada da decisão –, resguardam as gerações futuras<sup>84</sup>. Por fim, o inadimplemento do dever de actuação por ambos sagrado configura omissão antijurídica, que “tem o condão de gerar dano (material e/ou moral) injusto e, portanto, indemnizável”<sup>85</sup>.

1.5.2. Segundo a alínea c), compete ao Estado a criação de uma rede nacional de áreas protegidas (cfr. Decreto-Lei nº 19/93, de 23 de Janeiro<sup>86</sup>) e a sua articulação com a Rede Nacional Natura 2000 (cfr. Decreto-Lei nº 140/99, de 24 de Abril<sup>87</sup>). Estas operações podem envolver “a demarcação de reservas integrais dentro das áreas protegidas (espaços que visam a manutenção dos processos naturais em estado imperturbável e a preservação de exemplos ecologicamente representativos num estado dinâmico e evolutivo) com a conseqüente sujeição a expropriação e respectiva indemnização se se tratar de propriedade privada”<sup>88</sup>.

Esta é uma forma de fazer face à probabilidade de os cidadãos do futuro serem privados do contacto com numerosas espécies animais e vegetais, isto é, ao inexorável problema da perda de biodiversidade.

1.5.3. A alínea d) alerta para outro grave problema, o do aproveitamento descomedido dos recursos naturais<sup>89</sup> disponíveis. A actual sociedade de consumo encontra arrimo numa exploração absurda dos produtos biológicos e minerais, os

---

<sup>83</sup> Vasco Pereira da Silva, *Verde Cor... cit.*, pág. 66

<sup>84</sup> Com este sentido, Alexandra Aragão, *Princípio da precaução... cit.*, págs. 40 e 41; e Maria da Glória Garcia, *Princípio da precaução... cit.*, pág. 321.

<sup>85</sup> Juarez Freitas, *O princípio constitucional da precaução... cit.*, pág. 28

<sup>86</sup> Entretanto alterado pelo Decreto-Lei nº 142/2008, de 24 de Julho.

<sup>87</sup> Entretanto alterado pelos Decretos-Lei nº 49/2005, de 24 de Fevereiro, e 156º-A/2013, de 8 de Novembro.

<sup>88</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição... cit.*, pág. 851

<sup>89</sup> Estes constituem, informa o artigo 80º, alínea d), da CRP, “propriedade pública”.

quais das duas, uma: ou não são renováveis; ou são renováveis, mas a um ritmo bastante inferior ao do seu consumo.

O *princípio do aproveitamento racional dos recursos naturais* aqui reiterado “obriga assim à adopção de critérios de «eficiência ambiental» na tomada de decisões por parte dos poderes públicos, de modo a racionalizar o aproveitamento dos recursos naturais”<sup>90</sup>. Aqueles devem satisfazer, o melhor possível, as necessidades colectivas, sem desperdício de recursos – maximizando os benefícios do presente e minimizando os custos do futuro<sup>91</sup>. As quotas de pesca, os limites de emissão de poluentes para a atmosfera, para a água ou para o solo, e a identificação de espécies ameaçadas ou em vias de extinção são algumas das suas medidas típicas<sup>92</sup>.

No mais, o aproveitamento racional “obriga a um acompanhamento constante do estado dos bens naturais, o que pode determinar alterações às condições inicialmente colocadas à sua utilização”<sup>93</sup>. Diagnosticada uma modificação das circunstâncias do meio ambiente, naturalmente que a exploração dos recursos deve ser objecto de adaptação.

O inciso legal acalenta, *in fine*, o respeito pelo *princípio da solidariedade entre gerações*. Reconhecida pela jurisprudência constitucional<sup>94</sup>, a máxima da solidariedade intergeracional é, por sua vez, indissociável da ideia de justiça intergeracional, cujos pontos focais são dois. *Primo*, “a herança natural e cultural deve ser transmitida às futuras gerações, de forma que a manutenção da biodiversidade e dos recursos naturais lhe permita continuar a dispor e usufruir das possibilidades de vida e da respectiva conformação inerentes a essa biodiversidade e recursos”. *Secundo*, “a solução de conflitos em torno de problemas de distribuição e redistribuição de riqueza deve fazer-se em termos equitativos no plano intergeracional, de modo que as decisões, opções e estratégias quanto à afectação de recursos, sobretudo dos recursos escassos, não representam encargos a repercutir abusivamente sobre gerações futuras”<sup>95</sup>.

---

<sup>90</sup> Vasco Pereira da Silva, *Verde Cor... cit.*, pág. 74

<sup>91</sup> Uma interessante análise acerca de proveitos associados ao critério *custo/benefício* é feita por Maria da Glória Garcia, *O Lugar... cit.*, págs. 453 e 454. Esta é inspirada na obra de Cass Robert Sunstein, *Risk and reason. Safety, law and environment*, Cambridge University Press, 2002.

<sup>92</sup> Carla Amado Gomes, *Introdução... cit.*, pág. 92

<sup>93</sup> Carla Amado Gomes, *Introdução... cit.*, pág. 93

<sup>94</sup> Acórdãos nº 187/13 (Processos nº 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013, de 5 de Abril de 2013), 474/13 (Processo nº 754/13, de 29 de Agosto de 2013) e 862/2013 (Processo nº 1260/13, de 19 de Dezembro de 2013)

<sup>95</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição... cit.*, págs. 849 e 850

1.5.4. Já a alínea e), socorrendo-se de conceitos reservados ao Direito do Planeamento e ao Direito do Urbanismo, põe em evidência a necessidade de colaboração do Estado com as autarquias locais – dita *cooperação interadministrativa* –, com vista à “*qualidade ambiental das povoações e da vida urbana*”.

Esta parece ser “uma exigência não só de dogmática jurídico-administrativa, mas também de eficiência, economia e celeridade da acção administrativa”<sup>96</sup>. A aproximação das decisões ao foro local é uma mais-valia, já que mobiliza a sensibilidade das populações relativamente aos seus problemas e, desse modo, promove soluções mais convenientes.

1.5.5. Ao convocar a propagação do desiderato do desenvolvimento sustentável às “*várias políticas de domínio sectorial*”, a alínea f) vem outorgar à obrigação estadual de defesa do ambiente notas de transversalidade<sup>97</sup>.

Efectivamente, os fenómenos insustentáveis – como as mudanças climáticas, o efeito-estufa, o esgotamento de recursos naturais e a perda de biodiversidade – devem ser debatidos conjuntamente com outros problemas, entre eles a pobreza, a saúde pública, as fontes de energia ou a exclusão social<sup>98</sup>. A realização do desenvolvimento sustentável não se queda pelas políticas ambientais, compreendendo igualmente políticas económicas, sociais e culturais.

Ora, é este exercício de concertação de políticas que melhor salvaguardará os fundamentos da vida para as gerações futuras.

1.5.6. A vizinha alínea g) dá conta da reputação da educação enquanto escudo do ambiente. É a educação que formata a consciência ambiental, clamando à inversão de hábitos de vida pouco ou nada sustentáveis e amigos do ambiente.

Não obstante constituir um dever estatal, a tutela do ambiente impera entre todos os cidadãos como dever cívico – “*todos devemos fazer a nossa parte*”. Tal dever “aproxima o cidadão do Estado, na tarefa de protecção ambiental que a este está

---

<sup>96</sup> António Francisco de Sousa, *Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado*, Quid Iuris - Sociedade Editora Lda, 2009, pág. 275

<sup>97</sup> Com este sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição... cit.*, pág. 851.

<sup>98</sup> Gomes Canotilho, *Sustentabilidade – Um romance de cultura e de ciência para reforçar a sustentabilidade democrática*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume LXXXVIII, Tomo I, Coimbra, 2012, pág. 9

cometida, ao mesmo tempo que se torna o contraponto do direito de todos exigirem do Estado a defesa do ambiente”<sup>99</sup>.

1.6. A matriz intergeracional do dever estatal de protecção influi ainda do artigo 81º da CRP. As *incumbências prioritárias do Estado* que, neste quadrante, suscitam interesse são três: (i) “*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*” (alínea a)); (ii) “*adoptar uma política nacional de energia, com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico, promovendo, neste domínio, a cooperação internacional*” (alínea m)); e (iii) “*adoptar uma política nacional da água, com aproveitamento, planeamento e gestão racional dos recursos hídricos*” (alínea n)).

1.6.1. A promoção do “*aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas*” afigura-se como um projecto de extenso horizonte temporal, cuja viabilidade depende da actuação combinada de diferentes gerações e em diferentes tempos. A inquietação especial para com as “*pessoas mais desfavorecidas*” radica na maior vulnerabilidade a que estas são aduzidas no seio da sociedade de risco global. Fique a saber-se que a vulnerabilidade é “uma forma de fragilidade social, económica, cultural e geográfica, que expõe mais gravemente aos riscos certos indivíduos e certas comunidades”<sup>100</sup>.

O emprego do termo “*desenvolvimento sustentável*” vem tornar isso mais flagrante. Aditado aquando da revisão constitucional de 1997, dispersa-se em três dimensões: (i) a *económica*; (ii) a *social*; e (iii) a *ambiental*. Desta tríade desponta uma exigência de ponderação entre os benefícios de cariz económico e social e os prejuízos de natureza ecológica de qualquer decisão, jamais podendo os primeiros prevalecer sobre os segundos. O desenvolvimento sócio-económico tem de “ser feito em condições de se manter no futuro, salvaguardando, designadamente no que respeita ao aproveitamento dos recursos naturais, a estabilidade ecológica e a

---

<sup>99</sup> Maria da Glória Garcia e Gonçalo Matias, *Constituição Portuguesa Anotada*, Organização de Jorge Miranda e Rui Medeiros, Tomo I, 2ª Edição, Coimbra Editora, 2010, pág. 1345

<sup>100</sup> Alexandra Aragão, *Princípio da precaução... cit.*, pág. 41

solidariedade entre gerações (artigo 66º, nº 2, alínea d)”)”<sup>101</sup>, e, para tanto, tem de ser conciliado com a preservação do meio ambiente.

1.6.2. A alínea m) convida à adopção de uma política nacional de energia, a qual “é tanto mais justificável quanto a energia não é somente um recurso essencial para a economia e para o bem estar individual e colectivo (bem para a segurança nacional), tendo a ver com a preservação dos recursos naturais numa óptica de desenvolvimento sustentável, como também é essencial para a preservação do ambiente (cfr. artigo 66º), dados os efeitos nefastos das fontes fósseis de energia (carvão, petróleo), principalmente sobre o ar e o aquecimento climático”<sup>102</sup>.

A energia é, justamente, o domínio em que se observa uma utilização massiva das respectivas fontes, altamente poluentes e, por norma, não renováveis.

1.6.3. Outro tanto vale, *mutatis mutandis*, para a água.

O sector hídrico é de suma relevância para a economia e para o bem-estar individual e colectivo e não é isento de implicações a nível ambiental e de desenvolvimento sustentável. Daí nasce a necessidade de uma intervenção protectora/reguladora do Estado<sup>103</sup>.

2. Ressalvados o primeiro indício – em que aflora o princípio da dignidade da pessoa humana – e o quinto indício – de onde se retiram o princípio da prevenção e o princípio da gestão racional dos recursos naturais –, todos os restantes dão corpo ao insigne *princípio da sustentabilidade*<sup>104</sup>. Da descrição que lhes coube, salta à vista que este é um princípio configurado por associação especial à temática da protecção do ambiente. Algo que ilustra que o futuro do Homem e o futuro da Terra vivem paredes-meias e que vai ao encontro da evolução do Estado social para um novo estádio, o do Estado ambiental<sup>105</sup>. Seja como for, tal sectorialidade é meramente

---

<sup>101</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição... cit.*, pág. 967

<sup>102</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição... cit.*, pág. 971

<sup>103</sup> Assim, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição... cit.*, pág. 972.

<sup>104</sup> Com este sentido, Gomes Canotilho, *O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional*, in *Revista de Estudos Politécnicos*, 2010, Volume VIII, Número 13, 007-018.I, pág. 7.

<sup>105</sup> Discorrendo sobre este assunto, Gomes Canotilho, *Juridicização da ecologia ou ecologização do Direito*, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, Número 4, 1995, págs. 73 a 89; Maria da Glória Garcia, *O Lugar... cit.*, págs. 253 a 366; e Vasco Pereira da Silva, *Verde Cor... cit.*, págs. 24 e 25.

aparente: a *sustentabilidade* é um problema transversal, que se estende a todos os domínios que impliquem a alocação e correcta distribuição de recursos, naturais ou financeiros, no presente sem prejuízo do futuro. Nomeadamente, aos domínios das finanças públicas, da educação, do emprego e da conservação do património<sup>106</sup>.

Vale a pena conhecer os seus contornos gerais.

2.1. Quando se fala em sustentabilidade – brocardo que estimula o Homem a organizar a sua acção de maneira a não viver às expensas da Natureza e dos seres humanos futuros – dois sentidos são apreensíveis: (i) um sentido lato, de *sustentabilidade ambiental*; e (ii) um sentido restrito, de *sustentabilidade ecológica*<sup>107</sup>.

*Lato sensu*, a sustentabilidade “é um conceito (...) que traduz a perenidade do contexto vivencial natural subjacente à civilização moderna, numa lógica de aproveitamento de recursos naturais para geração de riqueza e bem-estar com condicionamentos crescentes, em ordem à manutenção do modelo civilizacional para futuro”<sup>108</sup>. Esta enraíza-se em três pilares: (i) o *pilar ecológico*; (ii) o *pilar económico*; e (iii) o *pilar social*. Assim concebida, “perfila-se como um «conceito federador» que, progressivamente, vem definindo as condições e pressupostos jurídicos do contexto da evolução sustentável”<sup>109</sup>.

*Stricto sensu*, a sustentabilidade “tende a autonomizar o interesse estritamente ecossistémico, apontando a sustentabilidade como um objectivo de gestão dos bens ambientais naturais enquanto grandezas autorreferenciadas e com valor intrínseco,

---

<sup>106</sup> Para uma concretização do princípio da sustentabilidade nestes domínios, vide Carla Amado Gomes, *O preço da memória: A sustentabilidade do património cultural edificado*, in *Separata da Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, Número 20, 2011, págs. 89 a 108; Eduardo Paz Ferreira, *Da dívida pública... cit.*, págs. 75 e ss.; Joaquim Freitas da Rocha, *Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis: Urgência de um direito financeiro equigeracional*, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Coimbra Editora, 2012, págs. 619 a 639; Nazaré da Costa Cabral, *O Princípio da Sustentabilidade e sua Relevância nas Finanças Públicas*, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta Cunha*, Coimbra Editora, 2010, págs. 613 a 619; Paulo Marrecas Ferreira, *Finanças públicas e sustentabilidade: Desafios para uma Justiça Intergeracional que não sacrifique o futuro pelo desaparecimento dos presentes*, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier: economia, finanças públicas e direito fiscal*, Volume II, Coimbra Editora, 2013, págs. 587 a 607; e Suzana Tavares da Silva, *Para uma nova dinâmica do património cultural: O património sustentável*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Manuel Henrique Mesquita*, Organização de Diogo Leite de Campos, Volume II, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, págs. 945 a 961.

<sup>107</sup> Com este sentido, Gomes Canotilho, *O Princípio da sustentabilidade... cit.*, pág. 9.

<sup>108</sup> Carla Amado Gomes, *Sustentabilidade ambiental: Missão impossível?*, Texto que constitui o suporte da intervenção no I Congresso de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (Palmas, Brasil), em Maio de 2014, disponível em <http://www.icjp.pt/estudos-e-artigos/1/38>, pág. 4

<sup>109</sup> Gomes Canotilho, *O Princípio da sustentabilidade... cit.*, pág. 9

independentemente do seu valor de uso ou de mercado”<sup>110</sup>. Entre as regras que daqui se podem recortar, figuram: (i) a taxa de consumo de recursos renováveis não pode exceder a sua taxa de regeneração; (ii) os recursos não renováveis devem ser poupados, para que possam ser aproveitados pelas gerações futuras; e (iii) os volumes de poluição devem ser limitados em função da capacidade regenerativa dos componentes naturais<sup>111</sup>.

De um ponto de vista mais jurídico-político, a sustentabilidade transporta três realidades básicas: (i) a *sustentabilidade interestadual* – que prossegue a solidariedade entre os países mais ricos e os países mais pobres e, por essa via, uma maior equidade entre eles –; (ii) a *sustentabilidade intrageracional* – que aponta para o tratamento equitativo entre os diferentes grupos etários de uma mesma geração –; e (iii) a *sustentabilidade intergeracional* – que inflige a equidade entre diferentes gerações, isto é, entre as pessoas vivas e as pessoas futuras<sup>112</sup>. Uma inovadora ferramenta de realização destas duas últimas realidades é o *contrato de pagamento de serviços ambientais*<sup>113</sup>.

O princípio que enforma a sustentabilidade constitui um princípio aberto, cuja concretização conformadora não é tarefa fácil. O próprio reconhecimento da cláusula de sustentabilidade como princípio jurídico não é ponto assente<sup>114</sup>. Nos meios populares, há quem acuse que a referência à sustentabilidade é “olhada como linguagem arrogante de funcionários públicos, de peritos internacionais e de teóricos das ciências sociais”. Alguns autores qualificam-no como um “conceito de moda em moda favorecedor de ocultações ideológicas”, “um verdadeiro «cavalo de tróia» para a sociedade liberal, em virtude das suas perigosas pulsações para a ecologização e futurização”. Outros rotulam-no de “conceito holístico”, inteiramente fundado noutros conceitos holísticos, designadamente os conceitos de globalização, integração, justiça intergeracional, participação e equidade geracional. Outros ainda vêem nele um “conceito-chave” ou um “conceito represa”, que, à semelhança do princípio do Estado

---

<sup>110</sup> Carla Amado Gomes, *Sustentabilidade ambiental... cit.*, pág. 4

<sup>111</sup> Assim, Gomes Canotilho, *O Princípio da sustentabilidade... cit.*, pág. 9.

<sup>112</sup> Assim, Catarina Santos Botelho, *Os direitos sociais... cit.*, pág. 369; e Gomes Canotilho, *O Princípio da sustentabilidade... cit.*, págs. 8 e 9.

<sup>113</sup> Discorrendo sobre esse contrato, Carla Amado Gomes, *Sustentabilidade ambiental... cit.*, págs. 10 e 11.

<sup>114</sup> A favor, Gomes Canotilho, *O Princípio da sustentabilidade... cit.*, pág. 8. Contra, Carla Amado Gomes, *Princípios jurídicos ambientais e protecção da floresta*, Volume II, AAFDL, Lisboa, 2008, pág. 58.

de Direito democrático, se funda em “operações metódicas de optimização e concretização”<sup>115</sup>.

Embora possantes, tais insinuações não conseguiram tolher a emancipação do princípio da sustentabilidade.

Começemos por uma resenha histórica. Na Europa, o primeiro registo de políticas e normas mais sustentáveis data do século XIV, altura em que ocorreu uma severa crise de desflorestação e escassez de madeira. Séculos mais tarde, durante o constitucionalismo, a exigência de sustentabilidade vem a ser sugestivamente infundida no artigo 28º da Constituição jacobina de 1793<sup>116</sup>, bem como no artigo 20a da Lei Fundamental de Bona<sup>117</sup>. “O conceito (palavra, vocábulo) sustentabilidade ostenta uma voz próxima dos grandes momentos constituintes, tais como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e a Constituição dos Estados Unidos da América (1787)”<sup>118</sup>.

Justificam-se, por isso, algumas referências de Direito Constitucional comparado. De forma mais ou menos directa e um pouco por toda a parte, este princípio usufrui de acolhimento constitucional. Na Alemanha, nos artigos 109º, 109ºa e 115º<sup>119</sup>, após a revisão constitucional de 2009. Em França, no artigo 6º da La Charte de L’Environnement<sup>120</sup>. Em Itália, nos artigos 1º, nº 2<sup>121</sup>, 2º e 4º, nº 2<sup>122</sup>, e ainda 9º e 32º<sup>123</sup>. Na Suíça, no preâmbulo da Constituição de 1999<sup>124</sup>. Na Polónia, no preâmbulo<sup>125</sup> e no artigo 74º da Constituição de 1997<sup>126</sup>. Na Estónia e na Rússia, no preâmbulo das Constituições de 1992 e 1993, respectivamente. Em Terras de

---

<sup>115</sup> Gomes Canotilho, *O Princípio da sustentabilidade... cit.*, pág. 9; e *Sustentabilidade... cit.*, págs. 4 e 5

<sup>116</sup> “Nenhuma geração pode sujeitar às suas leis as gerações futuras”.

<sup>117</sup> “Tendo em conta a responsabilidade para com as gerações futuras, o Estado protege as bases naturais da vida e os animais no quadro da ordem constitucional, através dos poderes legislativo e, em conformidade com a lei, executivo e jurisdicional”.

<sup>118</sup> Gomes Canotilho, *Sustentabilidade... cit.*, pág. 3

<sup>119</sup> Onde se prevêem limites à dívida pública (*regras de ouro das finanças públicas*).

<sup>120</sup> “As políticas públicas devem promover o desenvolvimento sustentável. Para esse fim, conciliar a protecção e a valorização do meio ambiente, o desenvolvimento económico e o progresso social”.

<sup>121</sup> Através da utilização do conceito de *povo*. Remete-se para o que ficou escrito no ponto 1.2..

<sup>122</sup> Em que a alusão aos “direitos invioláveis do homem”, ao “cumprimento dos deveres inderrogáveis de solidariedade política, económica e social” e ao “progresso” transparece uma indubitável abertura ao futuro.

<sup>123</sup> Dedicados à tutela ambiental.

<sup>124</sup> “O povo suíço e os cantões, (...) conscientes das conquistas comuns e da responsabilidade perante as gerações futuras, (...) se dão a seguinte Constituição”.

<sup>125</sup> Onde se reconhece a “obrigação de deixar como herança às gerações futuras tudo o que é valioso para a actual”.

<sup>126</sup> “As autoridades públicas devem prosseguir políticas que garantam a segurança ecológica para a geração presente e para as gerações futuras”.

Veracruz, no artigo 225<sup>127</sup>. Na África do Sul, no artigo 24º da Constituição de 1996<sup>128</sup>. E, em São Tomé e Príncipe, na alínea d) do artigo 10º da Lei Fundamental de 1990<sup>129</sup>.

Quanto ao Direito Internacional, cumpre destacar o Relatório Brundtland, de 1987, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de 1992, a Declaração da UNESCO sobre as Responsabilidades das Gerações Presentes em Relação às Gerações Futuras, de 1997, a Declaração Millenium sobre os Objectivos do Desenvolvimento, e a Carta da Terra, ambas emanadas em 2000. Estes documentos parecem “inculcar a ideia de estarmos perante um novo paradigma secular”<sup>130</sup>. Em reforço, o princípio em análise é profusamente invocado na *soft law*, geralmente sob a fórmula do *desenvolvimento sustentável*, tendo já marcado presença jurisdicional. No caso Gabčíkovo-Nagymaros (Hungria vs. Eslováquia, de 25 de Setembro 1997), o Tribunal Internacional de Justiça descartou-o como princípio, reduzindo-o a mero conceito. Porém, em 2003, tal indefinição conteudística viu os seus dias contados, graças à Declaração de Nova Deli (Declaration of principles of International Law relating to sustainable development – cfr. UN Doc. A/57/329)<sup>131</sup>.

Resta o Direito da União Europeia. O objectivo da sustentabilidade encontra-se patente em inúmeras disposições, principalmente em matéria ambiental (artigos 11º<sup>132</sup> e 191º, nº 1, do TFUE<sup>133</sup>; preâmbulo<sup>134</sup> e artigo 3º, nº 3, do Tratado da União

---

<sup>127</sup> “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à colectividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

<sup>128</sup> “Todos têm o direito (...) a um ambiente que não seja ameaçador da saúde e do bem-estar, (...) a ter um ambiente protegido, em benefício das gerações presentes e futuras”.

<sup>129</sup> “São objectivos primordiais do Estado: preservar o equilíbrio harmonioso da natureza e do ambiente”.

<sup>130</sup> Gomes Canotilho, *Sustentabilidade... cit.*, pág. 4

<sup>131</sup> Para mais desenvolvimentos, vide Carla Amado Gomes, *Sustentabilidade ambiental... cit.*, págs. 2 e 3.

<sup>132</sup> “As exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da União, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável”.

<sup>133</sup> “A política da União no domínio do ambiente contribuirá para a prossecução dos seguintes objectivos: a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente, a protecção da saúde das pessoas, a utilização prudente e racional dos recursos naturais, a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas”.

<sup>134</sup> “DETERMINADOS a promover o progresso económico e social dos seus povos, tomando em consideração o princípio do desenvolvimento sustentável e no contexto da realização do mercado interno e do reforço da coesão e da protecção do ambiente, e a aplicar políticas que garantam que os progressos na integração económica sejam acompanhados de progressos paralelos noutras áreas...”.

Europeia<sup>135</sup>), e em matéria de política económica e monetária (todo o Título VIII do TFUE e, em especial, os seus artigos 119º, nº 3<sup>136</sup>, e 126º<sup>137</sup>). Convém também mencionar o preâmbulo<sup>138</sup> e o artigo 37º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>139</sup>.

---

<sup>135</sup> “A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de protecção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico”.

<sup>136</sup> “Essa acção dos Estados-membros e da União implica a observância dos seguintes princípios orientadores: preços estáveis, finanças públicas e condições monetárias sólidas e balança de pagamentos sustentável”.

<sup>137</sup> No Tratado de Maastricht, a sua base legal era o artigo 2º, e, no Tratado de Amesterdão, o preâmbulo e os artigos 2º, 6º e 177º.

<sup>138</sup> “O gozo destes direitos implica responsabilidades e deveres, tanto para com as outras pessoas individualmente consideradas, como para com a comunidade humana e as gerações futuras”.

<sup>139</sup> “Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de protecção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurá-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável”.

**PARTE II:**  
**A CONCRETIZAÇÃO DO DEVER ESTADUAL DE PROTECÇÃO DOS**  
**DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS GERAÇÕES FUTURAS**

**A- A concretização jurídico-política**

1. Nas linhas anteriores, vimos como a protecção dos direitos fundamentais das gerações futuras enverga as vestes de imperativo, simultaneamente ético e jurídico, cuja satisfação se impõe ao Estado. Ainda que a esse imperativo se vinculem todos os poderes estatais, a presente dissertação cuida tão-só dos poderes político *stricto sensu* e administrativo.

Sem mais delongas, procedamos à respectiva concretização.

Na esfera política, o dever estadual de protecção dos direitos fundamentais das gerações vindouras consubstancia-se na obrigação de as acções e decisões cunhadas pelo poder político serem dotadas de flexibilidade e permeabilidade, de forma a não descurarem a autodeterminação daqueles “que ainda não participam politicamente, mesmo que já existentes, ou que ainda não usufruem de certos direitos ou vantagens”<sup>140</sup>.

Acontece que as opções políticas, as quais se prestam à definição do interesse geral da comunidade<sup>141</sup>, desenvolvem efeitos de médio-prazo – para os governos seguintes – e de longo-prazo – para os governos vindouros. Se os primeiros podem não concordar com elas, imagine-se os segundos! Não raras vezes, “a gestão da coisa pública requer (...) a emissão de decisões cujo alcance de obrigatoriedade e de aplicação se estend[e] a membros da comunidade política que não cumpr[e]m os requisitos de admissão às classes do «eleitorado» ou do *demos-participante*”<sup>142</sup>.

2. É, pois, cristalino que os sistemas de governo democráticos não estão à altura da obrigação em apreço.

---

<sup>140</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 473

<sup>141</sup> Para uma concretização da função política em confronto com a função administrativa, vide Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3ª Edição, 6ª Reimpressão da edição de Novembro de 2006, Almedina, 2011, págs. 44 e 45; e Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral. Tomo I: Introdução e princípios fundamentais*, 3ª Edição, Dom Quixote, 2010, págs. 38 e 39.

<sup>142</sup> André Santos Campos, *Justiça Intergeracional... cit.*, pág. 138

Na sua origem está o fenómeno da *crise do Estado social*<sup>143</sup>. Perante o “enorme alargamento da missão, perímetro e responsabilidades de um Estado-prestador incumbido de satisfazer «todas» as novas necessidades colectivas de bem-estar”, cedo se constatou que a “realização em tão elevado grau das pretensões de bem-estar implica não apenas retirar, mediante redistribuição, às pessoas e grupos existentes que mais têm, mas também utilizar recursos por conta das gerações futuras”<sup>144</sup>. O mesmo é dizer que, devido à intensificação das necessidades de utilização de recursos, empregam-se mais recursos no presente do que aqueles que são produzidos para os substituir ou suportar, assim se diferindo a factura para o futuro.

*Grosso modo*, os sistemas políticos democráticos vigentes “apresentam debilidades estruturais que os tornam pouco propensos a garantir o respeito pelos direitos das gerações subsequentes”<sup>145</sup>. Ao invés de veicularem políticas sustentáveis a longo-prazo, os governantes preferem políticas de curto-prazo, dimanadas em função das necessidades e aspirações presentes e susceptíveis de produzir resultados mais rápidos. O que facilmente se compreende, na medida em que são essas as políticas que permitem obter melhores resultados em termos eleitorais. Pela mesma ordem de ideias, programas eleitorais que advoguem renúncias e sacrifícios muito dificilmente terão hipótese de ver a luz do dia.

Numa frase, a democracia revela-se avessa à sustentabilidade, uma vez que “os parlamentos têm vistas curtas, os governos fogem de prognoses a longo-prazo, e os plebiscitos populares pecam pelo seu localismo e interesses imediatos”<sup>146</sup>.

2.1. Tamanha incapacidade e inaptidão manifestam-se em quatro momentos decisivos<sup>147</sup>. A saber: (i) o da *participação política*; (ii) o da *responsabilização*

---

<sup>143</sup> Vasco Pereira da Silva enumera quatro principais sintomas dessa crise: (i) a ineficiência económica do intervencionismo de um Estado que se tornou tentacular, à qual se liga um desmesurado crescimento da burocracia, acusada de transformar a Administração num aparelho pesado e de funcionamento deveras moroso; (ii) o crescimento das contribuições dos cidadãos para o Estado, mais do que proporcional aos benefícios que dele auferem, o que incita à desconfiança daqueles face à actuação estadual; (iii) a quebra de imparcialidade do Estado, resultante da perda de verticalidade, pois aquele surge como uma força social entre muitas outras, sendo obrigado a relacionar-se com elas por via de meios contratuais; e (iv) o crescente alheamento do cidadão – ausência de participação nas estruturas estaduais – relativamente à coisa pública, em virtude da desconfiança face ao funcionamento do Estado. Vasco Pereira da Silva, *Para um contencioso administrativo dos particulares: Esboço de uma teoria subjectivista do recurso directo de anulação*, Almedina, 1997, págs. 56 a 59

<sup>144</sup> António Leitão Amaro, *O princípio constitucional... cit.*, pág. 407

<sup>145</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 461

<sup>146</sup> Gomes Canotilho, *Sustentabilidade... cit.*, pág. 9

<sup>147</sup> Momentos delineados por Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, págs. 476 a 479.

*política*; (iii) o da *aplicação da regra da maioria*; e (iv) o da *divisão temporal do poder*.

2.1.1. No que concerne à *participação política*, o busílis da questão reside no facto de às gerações futuras ser vedada a participação no processo de formação das decisões políticas, as quais, embora formuladas no tempo presente, recaem, invariavelmente, sobre o tempo futuro. Em resultado, põe-se em causa a legitimidade das opções políticas e assiste-se a uma assimetria nas relações de poder entre as gerações presentes e as gerações futuras.

Recorde-se a desertificação da Ilha de Páscoa, no Chile. A necessidade de deslocação de pedras para construir as monumentais estátuas de pedra Moais – mais de oitocentas! – forçou os habitantes a desflorestar a ilha para fazer deslizar as pedras sobre troncos de árvore, tendo essa desflorestação levado ao êxodo da mesma. Outro exemplo é o da produção de energia por cisão do átomo. Por ser mais barata, esta é mais apetecível aos olhos das gerações actuais, mas comporta, no médio e longo-prazos, o risco de desastres atómicos de danos incalculáveis e imutáveis em sistemas ecológicos vários<sup>148</sup>.

Alguns autores refutam a falta de legitimidade das opções políticas sufragadas pelo eleitorado do presente, partindo do pressuposto de que as gerações vindouras vão desejar e aceitar tudo aquilo que, democraticamente, a geração presente tenha julgado melhor para todas. Há quem chegue ao ponto de alegar que os eleitores do presente incorporam, inevitavelmente, no seu voto os interesses das gerações futuras – ao colocarem os seus filhos e netos na equação, actuam como seus representantes. No entanto, habitamos um mundo cada vez mais imprevisível, onde não há qualquer garantia de coincidência entre os interesses das várias gerações que se sucedem umas às outras. Além disso, nem todos os votantes possuem descendência.

2.1.2. Quanto à *responsabilização política*, as gerações futuras, sobretudo as mais longínquas, não têm a possibilidade de participar nas eleições ulteriores ao momento em que as decisões políticas foram implementadas. Dito de outra maneira, aquelas não conseguem, se for caso disso, manifestar o seu desagrado não votando no partido que estava no poder e que foi o autor das medidas (*censura eleitoral*). Nem

---

<sup>148</sup> Exemplos oferecidos por Maria da Glória Garcia, *O Lugar... cit.*, pág. 311.

tão-pouco têm a possibilidade de demandar judicialmente os governantes do presente pelos prejuízos concretizados no futuro (*contradita dos direitos não accionáveis*, ou *unactionable rights*), pois “o exercício dos direitos futuros chegará tarde demais e, quando for altura de accionar os tribunais, perderá o seu efeito útil”<sup>149/150</sup>. Há, neste sentido, uma impossibilidade de o poder político ser directa e imediatamente responsabilizado perante os eleitores do futuro, a qual é sintetizável na frase: “*Quando o futuro for presente e puder reclamar de nós, já todos estaremos mortos*”<sup>151</sup>.

Como se não bastasse, o período de legislatura e o mandato governamental apresentam uma duração ínfima – de quatro anos (artigos 171º, nº 1, 174º, nº 1, e 195º, nº 1, alínea *a*), da CRP) – quando confrontada com a escala temporal dos ciclos económicos estruturais e das mutações sócio-culturais.

2.1.3. No que toca à *regra da maioria*, esta falha por ter sido concebida para funcionar sincronicamente, não diacronicamente. Isto é, para resolver questões de justiça social *lato sensu*, em que os interesses em jogo são contemporâneos, logo, em que a maioria prevalecente coabita com a minoria vencida. A decisão maioritária alcançada no presente é susceptível de atingir a capacidade de autodeterminação democrática das gerações vindouras, o que encerra uma inadmissível subalternização dos seus interesses.

Procurando obnubilar esta *tiranía da maioria presente*, a Constituição contém um acervo de mecanismos contramaioritários, endereçados a “fiscalizar a incolumidade do «indisponível» constitucional”<sup>152</sup>. Referimo-nos ao controlo de constitucionalidade (artigos 277º e seguintes da CRP), bem como aos deveres de fiscalização e protecção da ordem jurídico-constitucional a cargo do Ministério Público (artigo 219º da CRP) e do poder judicial, *maxime* do Tribunal Constitucional (artigo 221º da CRP)<sup>153</sup>.

---

<sup>149</sup> Catarina Santos Botelho, *Os direitos sociais... cit.*, pág. 383

<sup>150</sup> Saliente-se que os direitos fundamentais das gerações vindouras são judicialmente insindicáveis, mas nem por isso deixam de ser agraciados com tutela jurídica e perdem a sua fundamentalidade.

<sup>151</sup> Palavras de Hans Jonas, *Das Prinzip... cit.*, pág. 55, citadas por Maria da Glória Garcia, *O Lugar... cit.*, pág. 87.

<sup>152</sup> Natália de Almeida Moreno, *A face jurídico-constitucional... cit.*, pág. 58

<sup>153</sup> Natália de Almeida Moreno, *A face jurídico-constitucional... cit.*, págs. 58 e 59

2.1.4. A terminar, a ideia de *divisão temporal do poder* – a qual encontra expressão na demarcação temporal dos mandatos e na previsão de limites à sua renovação –, sai prejudicada sempre que um governante ou uma maioria gozam de competência para, durante o exercício das suas funções, colocar entraves à margem de liberdade de actuação dos governantes ou maiorias subsequentes.

A progressiva subtracção quantitativa e qualitativa de recursos disponíveis, naturais e financeiros, empreendida pela actuação dos representantes das gerações presentes dá azo a uma cristalização dessa actuação no presente e envolve um aterrador risco de as opções de escolha das gerações vindouras ficarem esvaziadas a zero. Tal não se compadece com o Estado de Direito democrático. É bem de ver que “se a democracia consiste na moldagem das condutas e decisões estatais a partir da vontade popular, e assenta [num] direito de livre escolha dos indivíduos, directa (democracia participativa) ou indirecta (democracia representativa), então respeitá-la e fazê-la cumprir comporta manter as bases que permitem a liberdade de escolher, impedindo que as maiorias do presente vinculem as maiorias do futuro, livrando-as do mal da «catividade» ou da «colonização»”<sup>154</sup>.

3. Posto que a resolução deste malfadado estado de coisas não passa pela paralisia da acção política nem pela condenação dos governantes actuais à gestão do quotidiano – autênticos embaraços ao progresso humano –, é mister que os sistemas políticos democráticos orientem a sua actuação por quatro vectores<sup>155</sup>. O primeiro vector é a *eficiência*: há que melhorar e aperfeiçoar a dinâmica entre a mobilização de recursos e a realização da prestação desejada. Em segundo lugar, insufla-se a *suficiência*: esta propicia um novo balanceamento entre os bens materiais e imateriais e a redução de utilização de recursos, com o intuito de configuração de um novo e inovador modelo de bem-estar. Como terceiro vector temos a *consistência*: a qual se traduz na exigência de adaptação dos níveis de produção e de consumo ao ritmo de renovação dos ciclos naturais. O quarto e último vector é a *participação*: que conduz a um reforço de democratização dos processos de decisão, seja no plano nacional seja no plano internacional, acompanhado de um reforço de autoresponsabilidade e autoorganização da própria sociedade.

---

<sup>154</sup> Natália de Almeida Moreno, *A face jurídico-constitucional... cit.*, pág. 59

<sup>155</sup> Assim, Gomes Canotilho, *Sustentabilidade... cit.*, pág. 8.

Propendemos a entender que a este figurino deverá ser arrolado um outro vector, o da *imparcialidade*: que põe a descoberto que as decisões cujos efeitos se alastrem intergeracionalmente devem ser tomadas com abstracção da geração a que o decisor pertence, e ainda ser defensáveis na perspectiva de todas as gerações visadas<sup>156</sup>. Só assim se fará uma “interpretação realista da dimensão prestacional de um Estado que não pode deixar de ostentar também uma preocupação intergeracional na questão do bem-estar”<sup>157</sup>.

3.1. Paralelamente à maioria das ordens jurídicas, a ordem jurídica portuguesa não prevê mecanismos, institucionais, processuais ou procedimentais, especialmente vocacionados para a salvaguarda dos direitos das gerações futuras. Pior do que isso, as gerações futuras estão minadas com a impossibilidade de se valerem directamente do direito de acesso aos tribunais, contido no artigo 20º da CRP. Tal infortúnio não pode, porém, obstar à garantia do respeito pela dimensão intergeracional dos direitos fundamentais.

Raia na doutrina um alfofre de soluções para este repto acutilante.

3.1.1. Contanto que “*a Terra pertence aos vivos, não aos mortos*”, cabendo a “*cada geração (...) o usufruto da Terra durante o período da sua permanência*”<sup>158</sup>, uma primeira solução consiste na *caducidade da vinculação das decisões políticas*, após a sucessão dos decisores políticos por vindouros – designadamente das decisões alusivas aos campos financeiro público e constitucional<sup>159</sup>.

Levada ao extremo, esta durabilidade limitada das decisões políticas é contestável. No campo financeiro público, qualquer decisão – seja uma escolha das necessidades a satisfazer seja uma escolha dos meios a utilizar com vista a essa satisfação –, reflecte-se, necessariamente, sobre as gerações futuras. E isto por dois motivos: (i) “porque altera a distribuição dos recursos disponíveis entre os sectores público e privado”; e (ii) “pelas modificações que pode determinar no comportamento dos agentes económicos e que são susceptíveis de se repercutirem sobre o montante e

---

<sup>156</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 498

<sup>157</sup> Paulo Otero, *Instituições Políticas e Constitucionais*, Almedina, 2009, pág. 460

<sup>158</sup> Thomas Jefferson, *Letter to John Wayles Eppes*, June 24 1813, in *Jefferson: Political Writings*, Edição de Joyce Appleby e Terrence Ball, Cambridge University Press, 2004, pág. 599

<sup>159</sup> Esta solução é carreada do pensamento de Thomas Jefferson, o qual é abordado por André Santos Campos, *Justiça Intergeracional... cit.*, págs. 121 a 123.

a composição do património que esses agentes irão transmitir aos seus herdeiros”<sup>160</sup>. No campo constitucional, verifica-se a intocabilidade do essencial da ordem constitucional – da *identidade constitucional* –, graças à imposição de limites materiais de revisão constitucional (artigo 288º da CRP).

No cômputo geral, “as pessoas presentes devem respeito a bens valiosos deixados pelos seus antepassados e que transitarão para os seus sucessores, assim como devem respeito aos projectos de longo-prazo considerados valiosos pelos seus contemporâneos”<sup>161</sup>. Como não poderia deixar de ser, este dever geral de respeito sedimenta-se na comunhão da condição de Humanidade por todos os membros da comunidade.

3.1.2. Uma segunda solução é a *criação de uma instituição específica para a tutela dos interesses das gerações vindouras*. Tal instituição pode revestir a forma de: (i) órgão administrativo especializado, de natureza consultiva ou técnica; (ii) defensor cívico, análogo ao Ombudsman húngaro; (iii) lugar reservado (*posti reservati*) no Parlamento; ou (iv) comissário associado a uma câmara parlamentar, ao bom estilo israelita (modelo Kresset) e francês (Conselho para os Direitos das Gerações Futuras)<sup>162</sup>. Em termos de representação judicial, é sobejamente conhecido o caso das crianças filipinas que intentaram uma acção contra a destruição florestal, junto do Supremo Tribunal de Manila (*Oposa vs. Factoran*, de 30 de Julho de 1993).

Embora nobre, a personificação institucional das gerações futuras esbarra com uma enorme dificuldade de antevisão de quais possam ser as legítimas aspirações dessas gerações, atenta a impossibilidade de sondar a sua opinião.

3.1.3. Em terceiro lugar, alvitra-se a *sagração de um direito eleitoral familiar*, que permite aos progenitores a representação dos seus filhos nos actos eleitorais. Num tal sistema, os cidadãos com descendência dispõem de dois votos: um voto pessoal e um voto pelos filhos, repartido entre os dois progenitores.

A par de constituir uma afronta da máxima “*one man, one vote*” – máxima emblemática do sufrágio universal (artigo 10º, nº 1, da CRP) tão custosamente conquistada pelos nossos antepassados –, tal solução apresenta-se discriminatória em

---

<sup>160</sup> Eduardo Paz Ferreira, *Da dívida pública... cit.*, pág. 75

<sup>161</sup> André Santos Campos, *Justiça Intergeracional... cit.*, pág. 133

<sup>162</sup> Catarina Santos Botelho, *Os direitos sociais... cit.*, pág. 414

relação aos eleitores sem descendência. Igualmente problemático é saber como se divide o voto dos filhos pelos progenitores ou o que sucede quando os progenitores não têm o mesmo sentido de voto<sup>163</sup>.

3.1.4. Como quarta sugestão aparece a *previsão, na instituição parlamentar, de um determinado número de deputados mais jovens*, vistos como mais realisticamente capacitados para exercer a função de representantes das gerações mais novas<sup>164</sup>. Como estratégia lateral, cogita-se a hipótese de abaixamento da idade mínima de aquisição da capacidade eleitoral passiva<sup>165</sup>.

O crescente alheamento da juventude face à política e ao rumo do seu país parece ser um obstáculo ao pleno sucesso desta sugestão.

3.1.5. Em quinto lugar, indica-se a *adequação do nível de contribuição para a reforma com base no número de filhos*. Em virtude da sua considerável contribuição para a sustentabilidade do sistema de reformas, os cidadãos com mais filhos devem auferir de uma pensão superior.

Uma vez mais se suscita um problema de discriminação em relação aos cidadãos sem descendência, principalmente aos que a não possuem, não porque não querem, antes porque não podem. Acresce que não é seguro que esses filhos terão emprego futuramente e, em consequência, estarão em condições de assegurar a sustentabilidade do sistema<sup>166</sup>.

3.1.6. Outra interessante proposta é o *estabelecimento de um modelo de contabilidade geracional (generational accounting)*, modelo esse que tem sido aplicado em países como os Estados Unidos da América, o Japão, a Noruega e Itália. Este avalia os efeitos distributivos da política fiscal entre as diferentes gerações, mormente ao nível dos sistemas de segurança social e de saúde. Especificamente, mostra, em valor presente, o que é expectável que o típico membro de cada geração suporte, ao longo da sua vida, em pagamentos líquidos (valor total pago em impostos menos valor total recebido em serviços públicos), tendo por base a política actual e a restrição orçamental intertemporal do governo. Se o valor presente líquido de

---

<sup>163</sup> Catarina Santos Botelho, *Os direitos sociais... cit.*, pág. 415

<sup>164</sup> Idem.

<sup>165</sup> Carla Amado Gomes, *Sustentabilidade ambiental... cit.*, págs. 6 e 7

<sup>166</sup> Catarina Santos Botelho, *Os direitos sociais... cit.*, pág. 415

impostos e benefícios for mais favorável a uma geração do que a outra, haverá um desequilíbrio entre gerações<sup>167</sup>.

Entre nós, a figura não existe, mas vigora um *princípio de equidade intergeracional*. Inscrito no artigo 13º da Lei de Enquadramento Orçamental<sup>168</sup>, tal princípio milita no sentido de uma “ponderação de receitas e despesas tendo em vista o encontro do equilíbrio entre o que se gasta no presente e os gastos que se assumem para o futuro de forma a que proveitos e custos tenham uma distribuição equitativa. Ou seja, não onerar excessivamente a geração presente – com despesas que trazem riqueza futura e cujo custo pode ser suportado ao longo do tempo – nem a geração futura – colocando-lhe nos ombros para pagar uma parte substancial das despesas que tenham beneficiado a geração anterior”<sup>169</sup>.

Apesar das críticas que lhe são apontadas – v.g., o governo não enfrenta nenhuma restrição orçamental intertemporal –, a contabilidade geracional afirma-se como um útil e promissor instrumento de análise da solvabilidade governamental e da sustentabilidade fiscal.

3.1.7. Por derradeiro, o respeito pela dimensão intergeracional dos direitos fundamentais pode sempre ser reivindicado através das *ferramentas comuns da tutela jusfundamental* e, mais particularmente, das vias que permitem a efectivação dos deveres de protecção do Estado. Enquadram-se aí os direitos de petição (artigo 52º, nº 1, da CRP), de acção popular (artigo 52º, nº 3, da CRP), e de participação procedimental (artigo 268º, nº 5, da CRP), assim como o poder-dever do Ministério Público de defesa da legalidade democrática (artigo 219º, nº 1, da CRP) e o acesso ao Provedor de Justiça (artigo 23º da CRP)<sup>170</sup>.

3.1.8. Em ultimíssimo caso, impenderá sobre a jurisdição constitucional a *decretação da invalidade das normas* que atentem, de modo ostensivo, contra os direitos das gerações vindouras que aproveitam a protecção estatal<sup>171</sup>.

---

<sup>167</sup> Para mais desenvolvimentos, vide, por todos, Alan Auerbach, Jagadeesh Gokhale e Laurence Kotlikoff, *Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy*, in *The Journal of Economic Perspectives*, Volume 8, 1ª Edição, Winter, 1994, págs. 73 a 94.

<sup>168</sup> Aprovada pela Lei nº 151/2015, de 11 de Setembro.

<sup>169</sup> Maria d’Oliveira Martins, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Reimpressão da 3ª Edição de 2013, Almedina, 2015, págs. 219 e 220

<sup>170</sup> Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 503

<sup>171</sup> Idem.

## **B- A concretização administrativa**

1. Na esfera administrativa, o dever estadual de protecção dos direitos fundamentais das gerações vindouras consubstancia-se, primordialmente, na obrigação de as acções e decisões dos poderes públicos serem subordinadas a expedientes de avaliação do seu impacto futuro.

Como se sabe, a Administração Pública em sentido orgânico<sup>172</sup> é o aparelho público responsável pela satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar. Esta existe, actua e funciona para prosseguir o interesse público, seu único fim – *princípio da prossecução do interesse público* (artigos 266º, nº 1, da CRP, e 4º do Código do Procedimento Administrativo)<sup>173</sup>. “A obrigação de prosseguir o interesse público exige da Administração que adopte em relação a cada caso concreto as melhores soluções possíveis, do ponto de vista administrativo (técnico e financeiro)”<sup>174</sup>. Nisto consiste o *dever de boa administração* (artigos 267º, nº 1, e 81º, alínea c), da CRP, e 5º do CPA)<sup>175</sup>.

Em todo o caso, tendo em conta que os recursos aptos à satisfação das necessidades colectivas são finitos e que no tempo presente é possível comprometer, de maneira circunspecta, a possibilidade e a capacidade de prossecução do interesse público futuro – que não é conhecido, nem pode hodiernamente sê-lo –, os entes públicos devem “antecipar, investigar, avaliar e sopesar as consequências e os efeitos das [suas] escolhas e condutas (...) prospectivamente”<sup>176</sup>. As gerações futuras não podem, pura e simplesmente, ficar reféns das opções das gerações actuais!

2. A este ponto da dissertação, escusado será dizer que, no contemporâneo panorama de risco global, o Estado-Administração vê arredada a possibilidade de

---

<sup>172</sup> Para uma análise acerca do conceito e da organização da Administração Pública, vide Diogo Freitas do Amaral, *Curso... cit.* (Volume I); e Paulo Otero, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Reimpressão da edição de Novembro de 2013, Almedina, 2014, págs. 171 a 225.

<sup>173</sup> Para uma concretização deste princípio jurídico, sugere-se a leitura de Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2ª Edição, Reimpressão, Almedina, 2011, págs. 43 a 46; Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito Administrativo... cit.*, págs. 207 a 210; e Rogério Guilherme Ehrhardt Soares, *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, Coimbra, 1955.

<sup>174</sup> Diogo Freitas do Amaral, *Curso... cit.* (Volume II), pág. 46

<sup>175</sup> Para uma concretização deste dever, sugere-se a leitura de Diogo Freitas do Amaral, *Curso... cit.* (Volume II), págs. 46 a 49; Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo: O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2ª Edição, Almedina, 2015, págs. 55 a 72; e Miguel Assis Raimundo, *Os princípios do novo CPA e o princípio da boa administração, em particular*, in *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, Coordenação de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, AAFDL, Lisboa, 2015, págs. 163 a 188.

<sup>176</sup> Natália de Almeida Moreno, *A face jurídico-constitucional... cit.*, pág. 65

atestar, com vítrea certeza, a inocuidade e a irreversibilidade das suas intervenções. Estas navegam num mar de incertezas e de incompletude informativa em relação ao futuro. Daqui resulta um desconcertante sentimento de insegurança e confusão e, bem assim, uma apreensão quanto ao modo de lidar com ele<sup>177</sup>.

São vários os factores que contracenam neste contexto: (i) o saber/conhecimento até agora adquirido acerca do mundo é imenso, mas a ignorância sobre esse mesmo mundo não é menor<sup>178</sup>; (ii) os procedimentos decisórios tradicionais, “estruturados em torno de parâmetros jurídicos rígidos e de critérios voláteis”<sup>179</sup> expressam uma majestática inadequação; e (iii) “a exigência de (...) rapidez na tomada das decisões pela Administração”<sup>180</sup> é cada vez maior.

À vista desarmada, esta circunstância poderia exonerar os poderes públicos de quaisquer ónus ou responsabilidades de longo-prazo. Assim não é nem pode ser! Esta circunstância exorta, antes, a “deveres ainda mais reforçados de cuidado e reflexão quanto às suas próprias condutas”<sup>181</sup>. Antes que seja tarde demais, é necessário ponderar os valores intergeracionais no procedimento decisório das múltiplas formas de actuação administrativa.

3. As decisões administrativas devem estar em harmonia com os princípios jurídicos que vinculam, directamente, a Administração, mormente com os princípios sobre os quais já tivemos oportunidade de tecer alguns comentários e desvendar até uma dimensão intergeracional: os princípios da prevenção, da gestão racional dos recursos naturais e da sustentabilidade.

Todos eles se assumem como parâmetros gerais de avaliação da legalidade da actividade administrativa, pois fornecem critérios decisórios determinantes, cujo não acatamento pelos poderes públicos gera a invalidade da respectiva actuação. A sanção fulminante parece ser a anulabilidade (artigo 163º do CPA)<sup>182</sup>.

---

<sup>177</sup> Assim, Maria da Glória Garcia, *O Lugar... cit.*, pág. 150.

<sup>178</sup> Maria da Glória Garcia, *O Lugar... cit.*, pág. 149

<sup>179</sup> Jorge Pereira da Silva, *Deveres do Estado... cit.*, pág. 17

<sup>180</sup> Filipa Urbano Calvão, *As actuações administrativas no direito do ambiente*, in *Direito e Justiça*, Volume XIV, Tomo 3, Lisboa, 2000, pág. 135

<sup>181</sup> Natália de Almeida Moreno, *A face jurídico-constitucional... cit.*, pág. 44

<sup>182</sup> Em sentido divergente, Vasco Pereira da Silva defende que a sanção fulminante será a nulidade “dada a natureza de princípios fundamentais da ordem jurídica, constitucionalmente consagrados e dotados de aplicabilidade directa”. Vasco Pereira da Silva, *Verde Cor... cit.*, pág. 83

3.1. Bem vistas as coisas, parâmetros de avaliação semelhantes encontram-se já espalhados pelos ramos do Direito Administrativo especial fora.

3.1.1. O Direito do Ambiente constitui o lugar comum de actuações administrativas preventivas, precaucionais, sustentáveis e de gestão racional dos componentes naturais. Prova disso é a fatura de instrumentos jurídicos aí idealizados para análise e ponderação dos efeitos ambientais. Entrem eles, contam-se: (i) a *declaração de impacte ambiental*; (ii) a *licença ambiental*; (iii) os *planos e programas*; (iv) os *actos autorizativos ambientais*; (v) a *eco-etiqueta* e o *rótulo ecológico*; (vi) os *contratos no domínio ambiental*; e (vii) a *eco-gestão* e a *eco-auditoria*<sup>183</sup>.

A *declaração de impacte ambiental* consiste no acto central do procedimento de *avaliação de impacte ambiental*, referenciado na LBA (artigos 27º, nº 1, alínea g), e 30º) e tracejado no Decreto-Lei nº 151-B/2013, de 30 de Outubro<sup>184</sup>, diploma que segue as pisadas da Directiva 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro<sup>185</sup>. A DIA é definida como a “*decisão, expressa ou tácita, sobre a viabilidade ambiental de um projecto, em fase de estudo prévio ou anteprojecto ou projecto de execução*”, sendo a AIA o “*instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efectiva participação pública e análise de possíveis alternativas, que tem por objecto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais de*

---

<sup>183</sup> Para uma análise mais aprofundada sobre estes sibilinos instrumentos do Direito do Ambiente, vide Carla Amado Gomes, *Introdução... cit.*, págs. 101 a 207; e *O licenciamento ambiental: Panorâmica geral e detecção da articulação necessária com outros procedimentos autorizativos*, in *Textos dispersos de Direito do Ambiente*, Volume II, AAFDL, Lisboa, 2008, págs. 301 e ss.; Filipa Urbano Calvão, *As actuações administrativas... cit.*, págs. 121 a 146; e *O licenciamento ambiental*, in *Direito do Urbanismo e do Ambiente – Estudos compilados*, Coordenação de Cátia Marques Cebola, Jorge Barros Mendes, Marisa Caetano Ferrão e Susana Almeida, Quid Juris, Lisboa, 2010, págs. 363 e ss.; Luís Filipe Colaço Antunes, *O “acto” de avaliação de impacto ambiental entre discricionariedade e vinculação: Velhas fronteiras e novos caminhos procedimentais da discricionariedade administrativa*, in *Textos - Ambiente e Consumo*, Volume II, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 1996, págs. 277 a 298; e *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental: Para uma Tutela Preventiva do Ambiente*, Dissertação de doutoramento em Direito do Ambiente (Ciências Jurídico-Políticas) pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Almedina, Coimbra, 1998; Mário de Melo Rocha, *A avaliação de impacto ambiental como princípio do Direito do Ambiente nos quadros internacional e europeu*, Coleção Estudos e Monografias, Publicações Universidade Católica, Porto, 2000; Tiago Antunes, *A decisão do procedimento de avaliação de impacte ambiental*, in *Pelos Caminhos Jurídicos do Ambiente: Verdes Textos I*, AAFDL, Lisboa, 2014, págs. 555 a 619; e Vasco Pereira da Silva, *Verde Cor... cit.*, págs. 153 a 227.

<sup>184</sup> Entretanto alterado pelos Decretos-Lei nº 47/2014, de 24 de Março, e 179/2015, de 27 de Agosto.

<sup>185</sup> Cognominada de Directiva AIA, esta veio substituir a Directiva 85/337/CEE, do Conselho, de 27 de Junho. Entretanto, também ela foi alterada pela Directiva 2014/52/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Abril de 2014.

*determinados projectos, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projectos e respectiva pós avaliação”* (artigo 2º, alíneas d) e g)). Sumariamente, a AIA “destina-se a verificar as consequências ecológicas de um determinado projecto, procedendo à ponderação das respectivas vantagens e inconvenientes em termos de repercussão no meio ambiente”<sup>186</sup>.

A *licença ambiental* exhibe-se como iter predilecto de promoção da prevenção e do controlo integrados da poluição, no qual se estabelecem “*as medidas destinadas a evitar, ou se tal não for possível, a reduzir as emissões para o ar, água, solo, a produção de resíduos e a poluição sonora, constituindo condição necessária da exploração das instalações*” (artigo 3º, alínea ii), do Regime de Emissões Industriais). Esta é emanada pelos serviços ambientais do Estado, representando um *plus* em relação aos licenciamentos já existentes e exigíveis a estabelecimentos e actividades altamente poluentes. Foi a Directiva 96/61/CE, do Conselho, de 24 de Setembro<sup>187</sup>, que lhe deu vida e que funcionou como alavanca para a feitura do Decreto-Lei nº 194/2000, de 21 de Agosto<sup>188</sup>. Previamente à sua entrada em vigor, já a LBA aconselhava ao licenciamento prévio desse tipo de actividades (artigos 33º, nº 1, e 27º, alínea h)).

No que toca aos *planos e programas*, sobressaem os *planos especiais de ordenamento do território* e os *planos sectoriais de gestão de risco de alterações climáticas*. Os primeiros repartem-se em *planos de ordenamento das áreas protegidas, planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas, planos de ordenamento da orla costeira e planos dos estuários* (artigo 40º, nº 5, da Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo<sup>189</sup>). Os segundos incluem os *planos de gestão do risco de inundações*. Sobre estes últimos incidem a Directiva 2007/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, o Decreto-Lei nº 115/2010, de 22 de Outubro, e a Lei da Água (artigo 40º).

O *acto autorizativo ambiental* “é a decisão através da qual o órgão administrativo competente concretiza a conciliação entre o interesse de carácter

---

<sup>186</sup> Vasco Pereira da Silva, *Verde Cor... cit.*, pág. 153

<sup>187</sup> Entretanto alterada pelas Directivas 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio, e 2008/1/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro, e revista pela Directiva 2010/75/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro.

<sup>188</sup> Entretanto revogado pelos Decretos-Lei nº 173/2008, de 26 de Agosto, e 127/2013, de 30 de Agosto (Regime de Emissões Industriais).

<sup>189</sup> Aprovada pela Lei nº 31/2014, de 30 de Maio.

pessoal ou patrimonial do destinatário (que pode ser público) e o interesse público e colectivo da gestão racional dos componentes ambientais”<sup>190</sup>. Em face da míngua de bens e da subsequente *regra da proibição sob reserva de permissão* que reinam no âmbito ambiental, a sua importância está longe de ser despicienda. As novas formas autorizativas, como o *acto provisório*, o *acto prévio*, o *acto parcial* e o *acto condicionado*, tiveram o louvor de conferir maior flexibilização e antecipação às decisões administrativas formais<sup>191</sup>.

Criados pelo Regulamento do Conselho nº 880/92/CEE, de 23 de Março de 1992, a *eco-etiqueta* e o *rótulo ecológico (eco-label)* acabaram, mais tarde, por ser regulados pela Posição Comum nº 6/2000/CE, de 11 de Novembro de 1999, e pelo Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho nº 1980/2000, de 17 de Julho de 2000. O seu desiderato é persuadir os consumidores a elegerem produtos com menor impacto ambiental<sup>192</sup>.

À luz do princípio da alternatividade ou equiparabilidade entre acto administrativo e contrato administrativo (artigos 200º, nº 3, do CPA, e 278º do Código dos Contratos Públicos), as entidades administrativas podem realizar as suas atribuições ou fins, tanto pela via unilateral como pela via contratual. O domínio ambiental não é excepção, aí se vislumbrando a celebração de “contratos destinados a fazer com que os particulares se submetam voluntariamente ao cumprimento de padrões ambientais, estipulados na lei”<sup>193</sup>. Os mais representativos são os *contratos de adaptação* e os *contratos de promoção ambiental*. O respectivo regime jurídico tem sede na LBA (artigo 35º, nºs 2 e 3) e no Decreto-Lei nº 236/98, de 1 de Agosto (artigos 68º e 78º).

A *eco-gestão* e a *eco-auditoria* floresceram do Decreto-Lei nº 83/99, de 18 de Março<sup>194</sup>, sob a alçada do Regulamento do Conselho nº 1836/93/CEE, de 29 de Junho de 1993<sup>195</sup>. O Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria ali instituído tem em mira “a melhoria contínua do desempenho ambiental das organizações mediante o estabelecimento e a implementação pelas mesmas de sistemas de gestão ambiental, a

---

<sup>190</sup> Carla Amado Gomes, *Introdução... cit.*, pág. 114

<sup>191</sup> Discorrendo sobre as novas formas autorizativas, Filipa Urbano Calvão, *As actuações administrativas... cit.*, págs. 135 a 140.

<sup>192</sup> No plano privado, tal desiderato encontra-se presente na *meta-regulation*. Um célebre exemplo é o do *fair trade*.

<sup>193</sup> Vasco Pereira da Silva, *Verde Cor... cit.*, pág. 211

<sup>194</sup> Entretanto alterado pelo Decreto-Lei nº 142/2002, de 20 de Maio.

<sup>195</sup> Entretanto alterado pelos Regulamentos do Parlamento Europeu e do Conselho nº 761/2001/CE, de 19 de Março de 2001, e 1221/2009, de 25 de Novembro.

*avaliação sistemática, objectiva e periódica do desempenho de tais sistemas, a comunicação de informações sobre o desempenho ambiental e um diálogo aberto com o público e com outras partes interessadas, bem como a participação activa do pessoal das organizações e a sua formação adequada”* (artigo 1º do Regulamento vigente). Este é um bom exemplo de operações materiais no quadrante ambiental, em que avultam actividades de roupagem técnica, informal e consensual, não propriamente jurídica.

3.1.2. No Direito do Urbanismo, assinala-se a *avaliação ambiental estratégica dos planos*, estatuída pela Directiva 2001/42/CE, do Parlamento e do Conselho, de 27 de Junho, e transposta para o Direito português pelo Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de Junho<sup>196</sup>. Para os efeitos do disposto nesse diploma, a *avaliação ambiental* é entendida como “*a identificação, descrição e avaliação dos eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes de um plano ou programa, realizada durante um procedimento de preparação e elaboração do plano ou programa e antes de o mesmo ser aprovado ou submetido a procedimento legislativo, concretizada na elaboração de um relatório ambiental e na realização de consultas, e a ponderação dos resultados obtidos na decisão final sobre o plano ou programa e a divulgação pública de informação respeitante à decisão*” (artigo 2º, alínea a)).

Em contraste com a AIA de projectos, que “*tem lugar num momento em que as possibilidades de tomar diferentes opções e de apostar em diferentes alternativas de desenvolvimento são muito restritas*” (exórdio do referido Decreto-Lei), a avaliação ambiental de planos e programas “constitui um processo contínuo e sistemático, que tem lugar a partir de um momento inicial do processo decisório público”. Desta feita se “garante que os efeitos ambientais são tomados em consideração durante a elaboração de um plano ou programa e antes da sua aprovação, contribuindo, assim, para a adopção de soluções inovadoras mais eficazes e sustentáveis e de medidas de controlo que evitem ou reduzam efeitos negativos significativos no ambiente decorrentes da execução do plano ou programa”<sup>197</sup>. A sua

---

<sup>196</sup> Entretanto alterado pelo Decreto-Lei nº 58/2011, de 4 de Maio.

<sup>197</sup> Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2012, págs. 416 e 417

disciplina procedimental consta do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial<sup>198/199</sup>.

3.1.3. No Direito da Energia, pense-se na edificação do Direito da Eficiência Energética, que, como soa intuitivo, se foca na utilização das fontes energéticas da forma mais eficiente possível em todas as fases da cadeia (desde a transformação até ao consumo final)<sup>200</sup>.

Na sequência das recomendações oriundas da União Europeia, o Governo português teve já ocasião de aprovar uma seara de medidas nesta sede. De salientar o *Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética – Portugal Eficiência 2015*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 80/2008, de 20 de Maio, incidente sobre quatro áreas: (i) *transportes* – v.g., Programas Renove Carro, Mobilidade Urbana e Sistema de Eficiência Energética nos Transportes –; (ii) *residencial e serviços* – v.g., Programas Renove Casa, Sistema de Eficiência Energética nos Edifícios (cfr. Decreto-Lei nº 118/2013, de 20 de Agosto<sup>201</sup>) e Renováveis na Hora –; (iii) *indústria* – v.g., Programa de Sistema de Eficiência Energética na Indústria, o qual cobre o Sistema de Gestão dos Consumos Intensivos de Energia (cfr. Decreto-Lei nº 71/2008, de 15 de Abril<sup>202</sup>) –; e (iv) *Estado* – v.g., Programa Global de Eficiência Energética no Estado (Programa ECO. AP, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 2/2011, de 12 de Janeiro).

O *PNAEE 2016*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 20/2013, de 10 de Abril, veio acrescentar duas áreas: (v) *comportamentos* – v.g., Programa Comunicar Eficiência Energética, Energia nas Escolas e Energia no Trabalho –; e (vi) *agricultura* – v.g., Programa Eficiência Energética no Sector Agrário.

3.2. Lamentavelmente, o que não se deu ainda, entre nós, foi a consagração expressa e específica de expedientes de avaliação do impacto intergeracional da

---

<sup>198</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, e entretanto revisto pelo Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de Maio.

<sup>199</sup> Para uma análise mais aprofundada sobre esta figura do Direito do Urbanismo, vide Fernando Alves Correia, *Manual... cit.*, págs. 414 a 444.

<sup>200</sup> Discorrendo sobre o Direito da Eficiência Energética, Suzana Tavares da Silva, *Direito da Energia*, 1ª Edição, Coimbra Editora, 2011, págs. 205 a 218.

<sup>201</sup> Entretanto alterado pelos Decretos-Lei nº 68º-A/2015, de 30 de Abril, e 194/2015, de 14 de Setembro.

<sup>202</sup> Entretanto alterado pelo Decreto-Lei nº 7/2013, de 22 de Janeiro.

actuação administrativa. Estes têm estado na boca de vários juristas, nacionais e internacionais.

3.2.1. Um primeiro – e, atrevemo-nos a dizer, o principal – expediente de avaliação do impacto futuro das decisões administrativas alinhavado pela doutrina são os *exames de impacte intergeracional*, também apelidados de *exames de sustentabilidade geracional*.

Tais exames parecem ser gizados à imagem dos *estudos de impacte ambiental*<sup>203</sup>. Assim sendo, se o EIA é o “*documento elaborado pelo proponente no âmbito do procedimento de AIA, que contém uma descrição sumária do projecto, a identificação e a avaliação dos impactes prováveis, positivos e negativos, que a realização do projecto pode ter no ambiente, a evolução previsível da situação de facto sem a realização do projecto, as medidas de gestão ambiental destinadas a evitar, minimizar ou compensar os impactes negativos esperados e um resumo não técnico destas informações*” (artigo 2º, alínea j), do Decreto-Lei nº 151-B/2013, de 31 de Outubro), então o EII será o documento elaborado pelo proponente no âmbito do procedimento de *avaliação de impacte intergeracional*, que aglutina uma descrição sumária do projecto, a identificação e a avaliação dos impactes prováveis, positivos e negativos, que a realização do projecto pode ter no modo de vida futuro, a evolução previsível da situação de facto sem a realização do projecto, as medidas de gestão intergeracional destinadas a evitar, minimizar ou compensar os impactes negativos esperados e um resumo não técnico destas informações.

O EII será, pois, o instrumento direccionado a “realizar *ex ante* a comparação e avaliação racional das diferentes opções colocadas à disposição do decisor público, introduzindo uma metódica de futuros contestáveis a serem cotejados para eleição daquele menos oneroso e danoso (e com menores riscos ou de feitos menos lesivos para o futuro), que seja igualmente produtora para a actualidade”<sup>204</sup>.

Este exame previsionial favorece a consideração autónoma da dimensão intergeracional dos projectos, por via de um procedimento exclusivo que habilita as autoridades administrativas a reputar a vertente intergeracional em procedimentos seguintes, o que vaticina uma decisão mais adequada e amparadora dos bens futuros. A tal procedimento se subordinarão, por isso, todos os projectos, planos, trabalhos e

---

<sup>203</sup> Com este sentido, Jorge Pereira da Silva, *Breve ensaio... cit.*, pág. 503.

<sup>204</sup> Natália de Almeida Moreno, *A face jurídico-constitucional... cit.*, pág. 63

acções passíveis de impactar significativamente a vida das gerações vindouras. Para lograrem a obtenção da autorização final, aqueles deverão ser merecedores de uma *declaração de impacte intergeracional* favorável ou, pelo menos, condicionalmente favorável. O que equivale a dizer que a DII com um desses sentidos é condição *sine qua non* da prolação da decisão final<sup>205</sup>.

Fazendo a ponte com o procedimento de AIA, parece convincente que o procedimento de AII se faseie do seguinte modo:

(i) *Iniciativa* – o proponente desencadeia o procedimento, apresentando o EII à entidade competente para emitir o acto autorizativo final.

(ii) *Instrução* – a autoridade competente verifica a completude dos documentos enviados pela entidade licenciadora e procede à nomeação de uma comissão de avaliação, a qual é responsável por apurar a conformidade do EII com os elementos fixados e, ultrapassado um prazo razoável, por se pronunciar sobre a mesma; com base nessa pronúncia, a autoridade competente emite uma de três decisões possíveis: *conformidade*, que viabiliza a continuação do procedimento e culmina na consulta de entidades externas e na consulta pública; *pedido de aperfeiçoamento*, que pode requerer a junção de elementos adicionais, com suspensão do procedimento; e *desconformidade*, que despoleta o indeferimento liminar do pedido de AII e a extinção do procedimento.

(iii) *Recepção do parecer final do procedimento de AII e elaboração da proposta de DII pela autoridade competente* – após receber o parecer final da comissão de avaliação, a autoridade competente elabora uma proposta de DII; esta pode, em conferência instrutória procedimental, e em face dos elementos coligidos e do sentido do parecer, fomentar a modificação do projecto ou a inclusão de mais medidas de minimização e/ou compensação; tal reformulação do projecto pode ocasionar a repetição do EII, da análise de conformidade pela comissão de avaliação e ainda da consulta pública.

(iv) *Audiência prévia do interessado* – a autoridade competente notifica o interessado acerca da proposta de DII, para que este diga de sua justiça.

(v) *Emissão da DII ou decurso do prazo de decisão para emissão desta.*

---

<sup>205</sup> Importa frisar que a *declaração de impacte intergeracional* é um acto administrativo, atenta a produção de efeitos jurídicos externos, individuais e concretos (artigo 148º do CPA).

(vi) *Notificação e publicitação da DII* – a DII, expressa ou tácita, é notificada ao proponente e à entidade licenciadora<sup>206</sup>.

3.2.2. Outra impreterível ferramenta de avaliação do impacto futuro das decisões administrativas parece ser o *plano de desenvolvimento económico e social*.

Conforme dispõe o artigo 80º, alínea e), da CRP, o planeamento do desenvolvimento económico desempenha o papel de *princípio fundamental da organização económico-social*. O artigo 81º, alínea j), da CRP, vem dar substância a esse princípio, ao estabelecer que *“incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social: (...) criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários ao planeamento democrático do desenvolvimento económico e social”*. A sua pertinência é de tal ordem que integra o catálogo de limites materiais de revisão constitucional (artigo 288º, alínea g), da CRP).

O planeamento constitui, seguramente, o pilar de todas as políticas públicas, e não apenas da política económica, em geral – e orçamental, em especial<sup>207</sup>. Atente-se ao artigo 90º da CRP: *“Os planos (...) têm por objectivo promover o crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso e integrado de sectores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educativa e cultural, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português”*.

Bem sabemos que a Constituição não coliga expressamente o planeamento e as responsabilidades intergeracionais. Todavia, considerando que se trata de um “procedimento voltado a prever e ordenar condutas, medidas, resultados e consequências futuras, não pode deixar de ser entendido como um meio não só adequado, como necessário à avaliação e escolha de opções que tenham o potencial de impactar o futuro e as condições de vida digna e autodeterminação das gerações vindouras”<sup>208</sup>. Ou seja, os planos não prosseguem em primeira linha a tutela dos interesses intergeracionais, mas, ao serem pautados pela “racionalização e

---

<sup>206</sup> Esta construção teve por inspiração os escritos de Carla Amado Gomes, *Introdução... cit.*, págs. 143 a 159; e Vasco Pereira da Silva, *Verde Cor... cit.*, págs. 159 e 160, acerca da *avaliação de impacte ambiental*.

<sup>207</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição... cit.*, pág. 1032

<sup>208</sup> Natália de Almeida Moreno, *A face jurídico-constitucional... cit.*, pág. 62

previsibilidade da acção pública”<sup>209</sup> e ordenarem outros aspectos ou interesses conexos – como sendo “*a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português*” –, acabam por dispor também acerca daqueles interesses.

3.3. Os expedientes de avaliação supramencionados têm ocorrência antes da tomada da decisão, ou prática do acto administrativo. Esse é o momento crucial do procedimento, em que são efectuadas as opções fundamentais e é ainda admissível a formulação de propostas alternativas para dissipar ou confinar o impacto intergeracional.

Não menos importante se revela o momento que lhe sucede. Após a tomada da decisão, a preocupação com a minimização do impacto intergeracional e o zelo pela condignidade das gerações futuras devem perseverar. Até porque o mero facto de, no momento da emissão, certa decisão não constituir uma agressão para as gerações futuras não quer dizer que, a médio ou longo-prazos, ela não possa vir a pô-las em xeque.

Detectando-se efeitos negativos de maior à escala intergeracional, os mesmos devem ser revertidos e corrigidos, designadamente através de medidas extra. Para tanto de muito servem os expedientes de monitorização e de fiscalização, como as *auditorias* e os *relatórios*. As *auditorias* correspondem à avaliação, *a posteriori*, dos impactos intergeracionais dos projectos, tendo por pano de fundo as previsões, medidas de gestão e recomendações advenientes do procedimento de AII. Os *relatórios* plasman o controlo sistemático da actividade, devendo ser apresentados pelo operador com uma certa periodicidade. Ambos facultam o acompanhamento – uma vigília permanente, por assim dizer – do cumprimento das condições impostas pela DII.

3.4. Ao redor destes expedientes de avaliação do impacto intergeracional das decisões administrativas pulsam vantagens e desvantagens.

A principal desvantagem a assestar tem de ser a colisão com a exigência de *simplificação*: tais expedientes tornarão os procedimentos mais longos e complexos, logo mais morosos.

---

<sup>209</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição... cit.*, pág. 960

De qualquer maneira, não se lhe podem negar inusitadas virtualidades. À cabeça, a *eficácia*: estes expedientes afinarão a satisfação das necessidades sentidas no presente em razão da avaliação da sua repercussão no futuro, de forma proporcionada e capaz. Em segundo lugar, a *coerência*: através da colocação em marcha destes expedientes, a actuação pública tenderá a ser mais contínua e conseqüente e verá aumentada a sua qualidade, compreensibilidade e legitimação. Em terceiro lugar, a *abertura*: estes expedientes potenciarão soluções menos unilaterais e autoritárias e mais dialogadas e participadas. Em último lugar, a *transparência*: estes expedientes animarão a publicidade e a visibilidade da actuação dos órgãos administrativos.

As vantagens vencem as desvantagens, quer em quantidade quer em qualidade, augurando bons resultados.

3.5. Esta abertura da decisão administrativa a preenchimentos de longo-prazo – leia-se, o alargamento da sua abrangência temporal – não é, porém, suficiente.

Concomitantemente, e sob pena de padecerem de ilegalidade, as decisões ou medidas levadas a cabo pelos poderes públicos não devem exceder o estritamente necessário para a realização do interesse público presente – *princípio da proporcionalidade* (artigos 266º, nº 2, da CRP, e 7º do CPA)<sup>210/211</sup>.

Transpostos para a problemática intergeracional, os cânones deste princípio jurídico apresentam a seguinte enunciação: (i) *adequação* – a medida administrativa escolhida deve ser apropriada para “satisfazer as demandas e interesses actuais democraticamente manifestados” –; (ii) *necessidade* – a medida deve provocar “os menores ónus e resultados esperados às pessoas futuras” –; e (iii) *equilíbrio/proporcionalidade stricto sensu* – os efeitos positivos da medida administrativa devem ser superiores aos ónus acarretados para as pessoas futuras<sup>212</sup>.

---

<sup>210</sup> Para uma concretização deste princípio jurídico, sugere-se a leitura de Diogo Freitas do Amaral, *Curso... cit.* (Volume II), págs. 139 a 146; e Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito Administrativo... cit.*, págs. 214 a 216.

<sup>211</sup> Com este sentido, Natália de Almeida Moreno, *A face jurídico-constitucional... cit.*, pág. 61.

<sup>212</sup> Natália de Almeida Moreno, *A face jurídico-constitucional... cit.*, pág. 62

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consciência de que a alucinante evolução tecnológica e científica compromete o futuro da herança humana fez despertar uma ética de responsabilidade para com o futuro. Doravante, a história da vida torna-se objecto do *dever ser* humano e é invadida por uma necessidade de moderação e contenção do presente.

A pouco e pouco, esse epíteto adquire força jurídica, passando a ser presença habitual nos textos constitucionais vigentes numa multiplicidade de ordenamentos jurídicos. Para além de dever ético, a responsabilidade para com o futuro é, então, encarada como um dever jurídico.

O dever de protecção dos direitos fundamentais das gerações futuras recai sobre todos os cidadãos no geral – cada um tem o dever de preservar a continuidade da vida recebida e em projecto. Contudo, ele recai, com especial afínco, sobre o Estado – constitui uma incumbência prioritária do Estado de Direito democrático. Este último assume, mesmo, uma posição de garante neste domínio.

O Direito Administrativo não pode ficar inerte a esta realidade. Porque os efeitos da acção actual se fazem sentir sempre no porvir, este deve munir os poderes públicos das ferramentas adequadas a assegurar que aos vindouros são deixados níveis de bem-estar e de realização pessoal equivalentes aos actuais.

O impacto futuro das decisões políticas e administrativas tomadas no presente não pode ser votado ao esquecimento. Bem pelo contrário, deve ser incorporado como parâmetro de aferição da legalidade e do mérito da acção estatal. O grau de fiabilidade das prognoses que agora é possível executar é, amiúde, fraco, mas tal não pode servir de desculpa para a inércia na protecção intergeracional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo: O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2ª Edição, Almedina, 2015

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3ª Edição, 6ª Reimpressão da edição de Novembro de 2006, Almedina, 2011

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2ª Edição, Reimpressão, Almedina, 2011

AMARO, António Leitão, *O princípio constitucional da sustentabilidade*, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, Volume I, Coimbra Editora, 2012

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª Edição, Almedina, Coimbra, 2012

ANTUNES, Luís Filipe Colaço, *O “acto” de avaliação de impacto ambiental entre discricionariedade e vinculação: Velhas fronteiras e novos caminhos procedimentais da discricionariedade administrativa*, in *Textos - Ambiente e Consumo*, Volume II, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 1996

ANTUNES, Luís Filipe Colaço, *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental: Para uma Tutela Preventiva do Ambiente*, Dissertação de doutoramento em Direito do Ambiente (Ciências Jurídico-Políticas) pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Almedina, Coimbra, 1998

ANTUNES, Tiago, *A decisão do procedimento de avaliação de impacte ambiental*, in *Pelos Caminhos Jurídicos do Ambiente: Verdes Textos I*, AAFDL, Lisboa, 2014

ANTUNES, Tiago, *Ambiente: Um direito, mas também um dever*, in *Pelos Caminhos Jurídicos do Ambiente: Verdes Textos I*, AAFDL, Lisboa, 2014

- ANTUNES, Tiago, *O Ambiente entre o Direito e a Técnica*, AAFDL, Lisboa, 2003
- ARAGÃO, Alexandra, *O Princípio do Poluidor-Pagador: Pedra angular da política comunitária do ambiente*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra Editora, 1997
- ARAGÃO, Alexandra, *Princípio da precaução: Manual de instruções*, in *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Número 22, Ano XI, Coimbra, 2008
- AUERBACH, Alan; GOKHALE, Jagadeesh; e KOTLIKOFF, Laurence, *Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy*, in *The Journal of Economic Perspectives*, Volume 8, 1ª Edição, Winter, 1994
- BECKERMAN, Wilfred; e PASEK, Joanna, *Justice, Posterity and the Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2001
- BECKERMAN, Wilfred, *The impossibility of a theory of intergenerational justice*, in *Handbook of intergenerational justice*, Jörg Tremmel, Oxford, 2006
- BOTELHO, Catarina Santos, *Os direitos sociais em tempos de crise - Ou visitar as normas programáticas*, Almedina, 2015
- CABRAL, Nazaré da Costa, *O Princípio da Sustentabilidade e sua Relevância nas Finanças Públicas*, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta Cunha*, Coimbra Editora, 2010
- CALVÃO, Filipa Urbano, *As actuações administrativas no direito do ambiente*, in *Direito e Justiça*, Volume XIV, Tomo 3, Lisboa, 2000
- CALVÃO, Filipa Urbano, *O licenciamento ambiental*, in *Direito do Urbanismo e do Ambiente – Estudos compilados*, Coordenação de Cátia Marques Cebola, Jorge Barros Mendes, Marisa Caetano Ferrão e Susana Almeida, Quid Juris, Lisboa, 2010

CAMPOS, André Santos, *Justiça Intergeracional: a Temporalidade da Política como Resposta à Pergunta “Quais São os Nossos Deveres em Relação às Gerações Futuras?”*, in *Revista Portuguesa de Filosofia*, Volume 71, Fascículo I, 2015

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, Saraiva, 2008

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Juridicização da ecologia ou ecologização do Direito*, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, Número 4, 1995

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4ª Edição Revista Reimpressão, Coimbra Editora, 2014

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *O direito ao ambiente como direito subjectivo*, in *Estudos sobre direitos fundamentais*, Coimbra Editora, 2004

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional*, in *Revista de Estudos Politécnicos*, 2010, Volume VIII, Número 13, 007-018.I

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Sustentabilidade – Um romance de cultura e de ciência para reforçar a sustentabilidade democrática*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume LXXXVIII, Tomo I, Coimbra, 2012

CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2012

EARL, Dennis, *Ontology and the Paradox of Future Generations*, in *Public Reason*, Número 3, Volume 1, 2001

FERREIRA, Eduardo Paz, *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*, Coimbra Editora, 1993

FERREIRA, Paulo Marrecas, *Finanças públicas e sustentabilidade: Desafios para uma Justiça Intergeracional que não sacrifique o futuro pelo desaparecimento dos presentes*, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier: economia, finanças públicas e direito fiscal*, Volume II, Coimbra Editora, 2013

FREITAS, Juarez, *O princípio constitucional da precaução e o Direito Administrativo Ambiental*, in *Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, Scientia Iuridica, Tomo LVI, Número 309, Janeiro-Março 2007

GARCIA, Maria da Glória; e MATIAS, Gonçalo, *Constituição Portuguesa Anotada*, Organização de Jorge Miranda e Rui Medeiros, Tomo I, 2ª Edição, Coimbra Editora, 2010

GARCIA, Maria da Glória, *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Almedina, 2007

GARCIA, Maria da Glória, *O lugar do Direito na protecção do ambiente*, in *O que há de novo no Direito do Ambiente*, Organização de Carla Amado Gomes e Tiago Antunes, AAFDL, 2009

GARCIA, Maria da Glória, *Princípio da precaução: Lei do medo ou razão de esperança?*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Volume I, Organização de Fernando Alves Correia, Jónatas Eduardo Mendes Machado e João Carlos Loureiro, Coimbra Editora, 2012

GOMES, Carla Amado, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 2ª Edição, AAFDL, Lisboa, 2014

GOMES, Carla Amado, *O licenciamento ambiental: Panorâmica geral e detecção da articulação necessária com outros procedimentos autorizativos*, in *Textos dispersos de Direito do Ambiente*, Volume II, AAFDL, Lisboa, 2008

GOMES, Carla Amado, *O preço da memória: A sustentabilidade do património cultural edificado*, in *Separata da Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, Número 20, 2011

GOMES, Carla Amado, *Princípios jurídicos ambientais e protecção da floresta*, Volume II, AAFDL, Lisboa, 2008

GOMES, Carla Amado, *Quatro estratégias para uma incógnita: O risco global no seu labirinto*, in *Textos dispersos de Direito Administrativo*, AAFDL, Lisboa, 2013

GOMES, Carla Amado, *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*, Dissertação de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas (Direito Administrativo), Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2007, disponível em [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/cg\\_ma\\_17157.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/cg_ma_17157.pdf)

GOMES, Carla Amado, *Sustentabilidade ambiental: Missão impossível?*, Texto que constitui o suporte da intervenção no I Congresso de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (Palmas, Brasil), em Maio de 2014, disponível em <http://www.icjp.pt/estudos-e-artigos/1/38>

GOSSERIES, Axel, *Pensar a justiça entre as gerações: do caso Perruche à reforma das pensões*, Tradução de Joana Cabral, Revisão científica de Alexandra Abranches, Almedina, 2015

GOSSERIES, Axel, *Theories of intergenerational justice: A synopsis*, in *Surveys And Perspectives Integrating ENvironment & Society* (Online), Volume I, Número 1, 2008, disponível em <http://sapiens.revues.org/165>

JEFFERSON, Thomas, *Letter to John Wayles Eppes*, June 24 1813, in *Jefferson: Political Writings*, Edição de Joyce Appleby e Terrence Ball, Cambridge University Press, 2004

JONAS, Hans, *Das Prinzip Verantwortung*, 1979

MACCRUDDEN, Christopher, *Human dignity and judicial interpretation of human rights*, in *The European Journal of International Law*, 19, Número 4, 2008

MARTINS, Ana Freitas, *O Princípio da Precaução no Direito do Ambiente*, AAFDL, Lisboa, 2002

MARTINS, Maria d'Oliveira, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Reimpressão da 3ª Edição de 2013, Almedina, 2015

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III: Estrutura Constitucional do Estado, 6ª Edição, Coimbra Editora, 2010

MORENO, Natália de Almeida, *A face jurídico-constitucional da responsabilidade intergeracional*, in *Estudos de Doutoramento & Mestrado*, Série D, Número 9, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito de Universidade de Coimbra, 2015

NOVAIS, Jorge Reis, *As restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2ª Edição, Coimbra Editora, 2010

NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático*, 1ª Edição, Coimbra Editora, 2012

NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, 1ª Edição, Coimbra Editora, 2010

NOVAIS, Jorge Reis, *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, 1ª Edição (Reimpressão), Coimbra Editora, 2014

OTERO, Paulo, *Instituições Políticas e Constitucionais*, Almedina, 2009

OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Reimpressão da edição de Novembro de 2013, Almedina, 2014

PEREIRA, Pedro Matias, *Princípio da Precaução: Still Nothing New (Ou o in Dubio Pro Co-Incineração)*, in *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Número 22, Ano XI, Coimbra, 2008

RAIMUNDO, Miguel Assis, *Os princípios do novo CPA e o princípio da boa administração, em particular*, in *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, Coordenação de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, AAFDL, Lisboa, 2015

RAWLS, John, *Uma teoria da justiça*, 3ª Edição, Tradução de Carlos Pinto Correia, Editorial Presença, 1993

ROCHA, Joaquim Freitas da, *Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis: Urgência de um direito financeiro equigeracional*, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Coimbra Editora, 2012

ROCHA, Mário de Melo, *A avaliação de impacto ambiental como princípio do Direito do Ambiente nos quadros internacional e europeu*, Coleção Estudos e Monografias, Publicações Universidade Católica, Porto, 2000

SILVA, Jorge Pereira da, *Breve ensaio sobre a protecção constitucional dos direitos das gerações futuras*, in *Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra Editora, 2010

SILVA, Jorge Pereira da, *Deveres do Estado de Protecção de Direitos Fundamentais: Fundamentação e Estrutura das Relações Jusfundamentais Triangulares*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2015

SILVA, Suzana Tavares da, *Para uma nova dinâmica do património cultural: O património sustentável*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Manuel Henrique Mesquita*, Organização de Diogo Leite de Campos, Volume II, Coimbra Editora, Coimbra, 2009

SILVA, Vasco Pereira da, *Para um contencioso administrativo dos particulares: Esboço de uma teoria subjectivista do recurso directo de anulação*, Almedina, 1997

SILVA, Vasco Pereira da, *Verde Cor de Direito: Lições de Direito do Ambiente*, 2ª Reimpressão da Edição de Fevereiro de 2002, Almedina, 2005

SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt, *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, Coimbra, 1955

SOUSA, António Francisco de, *Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado*, Quid Iuris - Sociedade Editora Lda, 2009

SOUSA, Marcelo Rebelo de; e MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral. Tomo I: Introdução e princípios fundamentais*, 3ª Edição, Dom Quixote, 2010

SUNSTEIN, Cass Robert, *Risk and reason. Safety, law and environment*, Cambridge University Press, 2002