



CENTRO  
DE INVESTIGAÇÃO  
JURÍDICO  
ECONÓMICA

## Constituição, Tributação e Defesa do Meio Ambiente

Tese de Pós-Graduação em Direito Fiscal

João Paulo Pires Correia de Carvalho

2011

PUBLICAÇÕES  
ONLINE

**FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO PORTO**

João Paulo Pires Correia de Carvalho

**CONSTITUIÇÃO, TRIBUTAÇÃO E  
DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

Porto

2011

JOÃO PAULO PIRES CORREIA DE CARVALHO

# CONSTITUIÇÃO, TRIBUTAÇÃO E DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto como requisito de obtenção do grau de pós-graduado do V Curso de Pós-Graduação em Direito Fiscal.

Coordenadora de Curso de Pós-Graduação: Prof.<sup>a</sup> Dra. Glória Teixeira

Porto

2011

**JOÃO PAULO PIRES CORREIA DE CARVALHO**

**CONSTITUIÇÃO, TRIBUTAÇÃO E DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

Tese apresentada ao V Curso de Pós-Graduação em Direito Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade do Porto como requisito de obtenção do grau de pós-graduado, em 16 de Maio de 2011.

Aprovado(a) em .....de.....de.....

**OS EXAMINADORES**

---

Prof. Dr(a).....  
Universidade.....

Prof. Dr(a).....  
Universidade.....

**Porto**

**2011**

**DEDICATÓRIA**

*À luxuriante paisagem da Serra do Gerês, sua fauna, flora e cursos de água de imaculada beleza...*

(João Carvalho, 2011)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os docentes do curso de licenciatura em Direito da Faculdade de Direito da Universidade do Porto pelos conhecimentos transmitidos ao longo do meu curto percurso académico.

Agradeço, em especial, a todos os que ao longo do V Curso de Pós-Graduação em Direito Fiscal da FDUP, lecionaram nos módulos do mesmo, apresentando sempre grande empenho e vontade de ensinar, tendo-se mostrado sempre dispostos a ajudar e contribuir ativamente para o sucesso de cada um dos alunos.

À minha família, namorada e amigos.

Porto, Maio de 2011

## RESUMO

O presente trabalho pretende fazer a ponte entre Constituição, Ambiente e Tributação, temática de base abordada neste estudo. Visa fundamentalmente realizar um levantamento das normas constitucionais, de caráter tributário, bem como de Direito do Ambiente, no sentido de perceber como se relacionam, numa perspetiva virada para a defesa do meio ambiente. Ocupando a CRP posição de Lei Fundamental do nosso Estado democrático social e de direito, este posto atribui-lhe poderes, competências e meios, coadjuvantes à delineação de políticas consonantes com os valores norteados pelo povo português. É na CRP que se consagra quer o direito ao ambiente, quer o poder de tributar, pelo que lhe cabe a difícil tarefa de, através de uma tributação ambiental justa e racional, garantir aos cidadãos um direito ao ambiente efetivo, verdadeiro e saudável. Serão ainda analisados os mecanismos tributários, em sede de fiscalidade bem como de extrafiscalidade, tendo por objetivo perceber quais melhor se adaptam a uma defesa efetiva do ambiente e sob que parâmetros são esses mecanismos legítimos em sede da Constituição da República Portuguesa.

**Palavras-chave:** Constituição; Ambiente; Tributação; Normas constitucionais; Direito do Ambiente; CRP; Estado democrático social e de direito; meio ambiente; fiscalidade; extrafiscalidade;

## ABSTRACT

The present study means to set the path between Constitution, Environment and Taxation, which is the basis of this study. It basically wants to survey the constitutional laws, related to taxation, as with environmental right, as a mean to understand how they connect and relate, especially in what concerns environmental protection. Carrying the Portuguese Constitution the position of fundamental Law of our social and democratic state, this position gives it the powers and attributions to draw policies according to the values defended by the Portuguese people. It is in our Constitution that the power to tax as the right to environment are primarily stipulated, so, the constitution has the difficult mission to provide their citizens an effective, truth and healthy right to the environment, by promoting an effective environmental taxation. We will also analyze the fiscal and extra fiscal mechanisms from the perspective of which better adapt to an effective environmental protection and under which circumstances are those mechanisms legit at the eyes of the Portuguese constitution.

**Key Words:** Constitution; Environment; Taxation; Constitutional Law; Environmental Law; Portuguese Constitution; Democratic and Social State; Fiscal organization; Extra fiscal organization;

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
Tema	
Objetivos do Estudo	
<b>1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....</b>	<b>12</b>
Constituição e Direito Fiscal.....	12
Constituição e Direito do Ambiente.....	14
<b>2. ANÁLISE CRÍTICA.....</b>	<b>16</b>
Cap. I: Tributação ambiental e defesa do meio ambiente .....	16
Cap. II: Uma incursão pelo Direito Económico Fiscal .....	19
Cap. III: O Princípio do Estado Social .....	20
Cap. IV: Os limites que a tributação ambiental enfrenta .....	21
Cap. V: Ponto de situação na Europa .....	22
<b>3. CONCLUSÃO.....</b>	<b>24</b>
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>26</b>
<b>5. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>27</b>
Jurisprudência Consultada.....	28
<b>6. ANEXOS</b>	
Anexo A	
Anexo B	
Anexo C	

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.º - Artigo

CIEC – Código dos Impostos Especiais de Consumo

CIRC – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas

CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

CISV – Código do Imposto sobre Veículos

CIUC – Código do Imposto Único de Circulação

CIVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado

CPPT – Código de Procedimento e de Processo Tributário

CRP – Constituição da República Portuguesa

DESC – Direitos económicos sociais e culturais

DL – Decreto-Lei

DLG – Direitos liberdades e garantias

EBF – Estatuto dos Benefícios Fiscais

EU – União Europeia

GEOTA - Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente

LGT – Lei Geral Tributária

PDM – Plano Diretor Municipal

POOC – Planos de Ordenamento da Orla Costeira

RAN – Reserva Agrícola Nacional

REN – Reserva Ecológica Nacional

Res. Cons. Min. – Resolução do Conselho de Ministros

RCPIT – Regime Complementar de Procedimento da Inspeção Tributária

RFE – Reforma Fiscal Ecológica

RGIT – Regime Geral das Infrações Tributárias

RITI – Regime do IVA nas Transacções Intracomunitárias

RTA – Reforma da Tributação Automóvel

RTP – Reforma da Tributação do Património

STA – Supremo Tribunal Administrativo

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TAF – Tribunais Administrativos e Fiscais

TC – Tribunal Constitucional

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende servir de meio de avaliação de conhecimentos obtidos com a frequência do V curso de pós-graduação em Direito Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Serão abordadas determinadas temáticas apreendidas, sobretudo, no âmbito dos módulos de Princípios Constitucionais Fiscais, Tributação do Ambiente e Benefícios Fiscais, de um ponto de vista da sua inter-relação e de uma análise crítica e despreziosa da política ambiental, tributação do ambiente e princípios constitucionais e análogos conexados com o meio ambiente.

Com o aumento da poluição e da constante deterioração dos valores e recursos naturais do planeta Terra, a humanidade começa a ver ameaçado o mais importante e preponderante dos seus direitos, o direito à própria existência.

É, pois, necessário tomar consciência da relação direta existente entre vida, saúde e ambiente.

A degradação ambiental, hoje problema universal, tão discutido e em voga, que se vem instalando no mundo contemporâneo, apela à intervenção do Direito, como modo eficiente de regular e proteger o meio ambiente.

O direito tributário pode ser a resposta adequada à necessidade de proteger o meio ambiente, desde que as normas tributárias sejam adequadas às exigências ambientais e que os instrumentos jurídicos à disposição possibilitem um desenvolvimento ecológico, sustentável e harmonioso.

É, sobretudo, através de políticas ambientais preventivas e incentivos às políticas restauradoras do meio ambiente, que o direito tributário poderá dar o seu contributo, na defesa dos escassos recursos naturais do nosso planeta azul.

O presente estudo tem fundamentalmente como objetivo, partir do texto das normas constitucionais e no fundo estudá-las criticamente, observando-as e analisando-as de um ponto de vista do seu conteúdo teórico, mas também da sua aplicação prática, em sede de Direito Tributário bem como de Direito do Ambiente, sobretudo no que concerne à aplicação das mesmas, plasmada na possibilidade da utilização da Tributação Ambiental como forma *sine qua non* de proteção do meio ambiente.

## 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

### 1.1. Constituição e Direito Fiscal

É na Constituição da República Portuguesa (CRP), texto fundamental do nosso Estado democrático social e de direito e nas suas normas e princípios fundamentais, que é possível colher os preceitos enformadores do Direito Fiscal nacional<sup>1</sup> bem como da política ambiental do nosso país.

Atentando primeiramente nas normas constitucionais relativas ao Direito Fiscal, são de relevar os art.º 103º e 104º da CRP:

1. “O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.
2. Os impostos são criados por lei que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.
3. Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição, que tenham natureza retroativa ou cuja liquidação e cobrança se não façam nos termos da lei.” (art.º 103, Sistema Fiscal).

1. “O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.
2. A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.
3. A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos.
4. A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.” (art.º 104, Impostos).

Para além destes, merecem menção os arts. 3º, 5º, 8º, 20º, 22º, 29º, 32º, 34º, 35º, 66º, 67º, 81º, 101º, 102º, 105º, 106º, 107º, 115º, 119º, 165º, 212º, 219º, 266º, 267º e 268º da CRP, todos conexonados, de algum modo, com o sistema fiscal e tributário nacional.

---

<sup>1</sup> Os artigos acima mencionados, em conjunto com os princípios de direito fiscal adotados e seguidos por outros estados membros da União Europeia, que têm vindo a ser enunciados pela doutrina e jurisprudência internacional, levam, de acordo com TEIXEIRA, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, (2008, p. 49 e ss) à formação do seguinte elenco de Princípios fiscais:

Princípio da legalidade fiscal	Princípio da reciprocidade
Princípio da igualdade fiscal	Princípio da simplicidade
Princípio da neutralidade	Princípio da transparência
Princípio da equidade	Princípio da residência
Princípio da não-discriminação	Princípio da nacionalidade
Princípio da territorialidade	Princípio da eficiência

Estes princípios constituem a base enformadora que subjaz ao sistema fiscal e tributário que temos em vigor no nosso país atualmente.

Do que acima se acabou de expor, é possível afirmar que, numa perspetiva hierárquica, a CRP constitui a primeira das fontes das normas jurídico-fiscais. Conforme afirma o Prof. Casalta Nabais “não há menor dúvida de que o direito dos impostos se apresenta fortemente moldado pela chamada “constituição fiscal”, isto é, por um conjunto de princípios jurídico-constitucionais disciplinadores, ao mais elevado nível, quer de *quem*, de *como* e de *quando* pode tributar, quer do *que* (é que) e do *quanto* tributar, estabelecendo, assim, toda uma teia de limites à tributação – de caráter formal, os primeiros, e de caráter material, os segundos”<sup>2</sup>.

Desde o início do constitucionalismo que a matéria dos impostos caracteriza a generalidade das constituições, como área fulcral das garantias individuais, a par das garantias penais. No seguimento do pensamento de Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>3</sup>, o constitucionalismo nasceu, de certo modo, como forma de colocar um ponto final na arbitrariedade e discriminação fiscal típicas do Antigo regime, com o estabelecimento dos princípios da legalidade e da igualdade nos impostos. “O crescimento da despesa pública ao longo do tempo e o conseqüente aumento da carga fiscal só vieram sublinhar o relevo constitucional do sistema fiscal”, como referem os mesmos autores.

Constituindo o sistema fiscal o conjunto dos impostos, este tem como objetivos fundamentais, a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas, bem como a repartição justa dos rendimentos e da riqueza<sup>4</sup>, sendo que, o segundo constitui, por assim dizer, o objetivo social do sistema fiscal. De notar que os objetivos dos impostos não se esgotam aqui, uma vez que, não raras vezes, a política fiscal aparece subordinada à política económica. É de salientar, ainda, que a política fiscal<sup>5</sup> é hoje um instrumento de política governamental da mais alta importância, através do qual o Estado pode exercer a sua soberania, influenciando a sociedade bem como a economia.

---

<sup>2</sup> V., CASALTA NABAIS, José, *Direito Fiscal*, Almedina, 2006, p. 127 e ss.

<sup>3</sup> V., GOMES CANOTILHO J. J., VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª Edição, Coimbra Editora, 2007, p.1088 e ss.

<sup>4</sup> Cfr. art.º 103º, nº1 CRP, 1ª e 2ª partes, respetivamente.

<sup>5</sup> que tem a ver sobretudo com o nível de tributação, a carga fiscal, a relação entre os diferentes impostos, o grau de progressividade, ou falta dela, do sistema.

## 1.2. Constituição e Direito do Ambiente

Em relação às normas constitucionais e análogas pelas quais se pauta o Direito do Ambiente, é de referir que, desde 1976<sup>6</sup> Portugal tem o reconhecimento constitucional da existência de direitos e deveres na área do ambiente. De entre as mesmas normas destacam-se:

“(..)

d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;

e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território (...)” (Art.º 9 CRP, Tarefas fundamentais do Estado)

1. “Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.
2. 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:
  - a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
  - b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem;
  - c) 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;
  - d) 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;
  - e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico e da protecção das zonas históricas;
  - f) Promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial;
  - g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente;
  - h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com protecção do ambiente e qualidade de vida.” (Art.º 66.º CRP, Ambiente e qualidade de vida).

---

<sup>6</sup> Conforme se previa expressamente, desde logo no art.º 66º da CRP de 1976. A novidade deste preceito não se encontra tanto na proclamação de um direito ao ambiente e à qualidade de vida expressos, mas antes na atribuição ao cidadão lesado nesse direito, da faculdade de pedir a cessação da violação bem como a indemnização pelo prejuízo causado, de onde deriva, desde logo a subjetivação da tutela do ambiente.

Hoje, a relevância do direito do e ao ambiente faz com que esta temática esteja presente em quase todos os textos constitucionais, cada um com suas filosofias e parâmetros próprios. Apesar deste facto, infelizmente, são poucos os Estados que podem ostentar o título de verdadeiros Estados ambientais e verdes, uma vez que, da previsão das normas constitucionais, à sua concreta aplicação e efetivação vai um largo passo, que muitos Estados se abstêm de dar.

Atentando no caso português e na nossa CRP, é possível verificar que, e de acordo com o que defende Jorge Miranda<sup>7</sup>, o ambiente recebe um tratamento de duplo alcance, com um relevo simultaneamente objetivo e subjetivo. O ambiente surge, a nível de tarefa fundamental, de incumbência do Estado (art.º 9º, alínea e) CRP) bem como a nível de direitos e deveres fundamentais do cidadão (art.º 66º, 52º e 59º CRP). Parece possível afirmar, sem receios, a existência, no ordenamento português, de uma verdadeira “constituição do ambiente” global e coerente<sup>8</sup>.

Sob o prisma do ambiente, enquanto incumbência do Estado desde logo se realça a importância da preservação do equilíbrio ecológico entre os objetivos dos planos de desenvolvimento económico e social do Estado (art.º 90º CRP) bem como a possibilidade de o Estado intervir em matérias de ambiente compreendidas em atribuições municipais<sup>9</sup> (apesar de a tutela administrativa sobre as autarquias locais ser de mera legalidade), uma vez que este age no exercício de poderes próprios ou primários (art.º 9º alínea e), 65º, 66º, 90º e 93º CRP).

Sob o prisma das situações subjetivas, merece destaque a prescrição de um dever de defesa do ambiente, vinculado à ideia de solidariedade entre gerações (art.º 66º, nº 1, 2ª parte, e nº2, alínea d), *in fine*).

Enquanto reconduzíveis a DLG (direitos, liberdades e garantias), os direitos respeitantes ao ambiente são direitos de autonomia, de defesa das pessoas perante os poderes, que sobre eles se exercem, sobressaindo aí uma estrutura negativa, visto terem por contrapartida uma abstenção, um *non facere*. Por outro lado, enquanto DESC (direitos económicos, sociais e culturais), o direito ao ambiente é um direito a prestações positivas do Estado, um direito a que haja uma intervenção do Estado na sociedade por forma a promover um “ambiente de vida humana sadio e ecologicamente equilibrado” (cf. art.º 66º, nº 1 CRP).

---

<sup>7</sup> V. para uma melhor compreensão desta matéria, JORGE MIRANDA, Manual de Direito Constitucional, TOMO IV, 3ª Edição, 2000, Coimbra Editora, p.532 e ss.

<sup>8</sup> Ver acórdão nº 413/00 de 27 de Junho do Supremo Tribunal de Justiça (Anexo C).

<sup>9</sup> V. sobre este ponto, acórdãos nºs 432/93 e 254/99 do Tribunal Constitucional, de 13 de Julho e de 4 de Maio, respetivamente.

## 2. ANÁLISE CRÍTICA

### Capítulo I

#### Tributação Ambiental e Defesa do Meio Ambiente

O meio ambiente consubstancia um bem jurídico de caráter essencial e indispensável a uma condição de sobrevivência digna para o ser humano, corolário do próprio direito à vida. É da responsabilidade de todos e cada indivíduo o uso consciente e a proteção do meio ambiente, sendo que, o direito ao mesmo tem estatuto de direito fundamental, reconhecido internacionalmente desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Convenção de Estocolmo – 1972).

A tributação ambiental pode pois constituir um instrumento viável e de grande relevo na proteção e preservação do meio ambiente. Podemos defini-la, de acordo com a noção da Doutora Lígia Carvalho Abreu como: a adoção dos instrumentos fiscais necessários (taxas, impostos, preços, benefícios fiscais, isenções, entre outros) à geração de recursos económicos afetos à prestação de serviços públicos de natureza ambiental (reflorestação, por exemplo), mas também como veículo de orientação do comportamento dos contribuintes no sentido da proteção do meio ambiente<sup>10</sup>. Desta noção podemos colher a vertente fiscal e extrafiscal da tributação ambiental.

Como meio de proteção do ambiente, podemos recorrer a mecanismos de tributação ambiental segundo duas vertentes diferentes: podemos utilizar instrumentos de caráter fiscal propriamente dito, como:

Impostos – Tributos aplicados a bens que de algum modo provocam um certo tipo de poluição, ou a atividades que influenciam e afetam de modo negativo o meio ambiente. Visa-se a alteração relativa dos preços dos bens/custos associados a estas

---

<sup>10</sup> A tributação ambiental, como imperativo do direito ao ambiente, consagrado constitucionalmente leva à necessidade da integração dos princípios de direito do ambiente no domínio fiscal. Princípios esses que enformam o seguinte elenco:

- Princípio da prevenção
- Princípio do poluidor pagador
- Princípio da responsabilização
- Princípio da participação
- Princípio da cooperação
- Princípio do equilíbrio ou da integração
- Princípio da procura do nível mais adequado de ação
- Princípio da precaução

atividades, no sentido da obtenção de receita para financiamento de programas com o objetivo de proteger ou recuperar os danos causados ao ambiente.

Taxas – Pagamentos coativos com caráter bilateral em contrapartida de benefícios concretos e individualizados resultantes do aproveitamento de serviços públicos específicos ou de utilização de bens do domínio público, e em contrapartida do levantamento de obstáculos jurídicos ao exercício de certas atividades pelos particulares com uma determinada finalidade ambiental.

Mas podemos também recorrer a mecanismos de extrafiscalidade, no sentido de alterar a mentalidade dos cidadãos e condicionar os seus comportamentos, tendo em vista um comportamento ambiental mais sã, como:

Tributos extrafiscais – Têm como finalidade, no limite, obstar à verificação do respetivo pressuposto de facto ou facto gerador<sup>11</sup>.

Benefícios fiscais – medidas de caráter excepcional, que de certa forma atribuem uma certa vantagem, quando estejam em causa interesses públicos extrafiscais relevantes, que sejam superiores aos da própria tributação que impedem.

Segundo o Dr. Tiago Caiado Guerreiro, os benefícios fiscais são factos impeditivos da tributação normal, por razões excecionais e extrafiscais, que podem assumir diversas modalidades. Podem ser orientados sobretudo para a poupança de médio/longo prazo, para a criação de emprego, para o investimento produtivo, para a habitação, para o sistema financeiro e o mercado de Capitais ou para o sector da economia social. Os benefícios fiscais manifestam-se sobretudo através de isenções<sup>12</sup>, reduções de taxa<sup>13</sup>, deduções à matéria coletável, deduções à coleta de imposto, amortizações e reintegrações aceleradas. Os mesmos apresentam pois, como requisitos, ainda no seguimento do pensamento do Dr. Tiago Caiado Guerreiro, a derrogação das

---

<sup>11</sup> “pode apresentar diversa configuração como: concretos atos de exploração de recursos naturais que há que proteger, o processo tecnológico poluidor utilizado no fabrico de bens, o fabrico de produtos que incorporam produtos integrantes de reservas protegidas, a venda de matérias-primas ou produtos intermédios objeto de proteção ambiental, o fabrico de produtos que incorporam matérias-primas ou produtos intermédios perecíveis ou suscetíveis de uma única utilização, a produção e troca de bens cuja produção provoque danos ambientais, produtos cuja destruição após o seu uso provoque poluição” (Casalta Nabais).

<sup>12</sup> De acordo com o Dr. Tiago Caiado Guerreiro, isenções são: “Situações sujeitas a tributação que se traduzem em factos impeditivos do nascimento da obrigação, que se situam no âmbito genérico da incidência constituindo “exceções” a esta, por razões não tributárias.”

<sup>13</sup> “Diminuição da taxa aplicável a determinado caso em concreto” (Dr. Tiago Caiado Guerreiro).

regras gerais da tributação, a prossecução de objeto social e económico relevante e a atribuição de vantagens aos contribuintes. É indubitável que estes podem ser postos em prática como instrumentos de política de incentivos, sobretudo ao nível de incentivos económicos, sociais, culturais, direito ao desenvolvimento, e quanto à adoção de comportamentos, por parte dos contribuintes, que em condições normais não seriam tomados.

Do que se acabou de expor, desde logo se constata que os benefícios fiscais apresentam diversas possibilidades de aplicação, em sede de direito tributário, no que respeita à proteção do ambiente. Podem constituir uma ferramenta poderosa e efetiva no combate à poluição, se forem utilizados de maneira eficaz.

A verdade é que pagar impostos é, hoje em dia, algo que se faz quase num estado de inconsciência, o indivíduo paga numa base de regularidade, sem dar qualquer ou diminuto valor/importância à razão que subjaz ao pagamento de determinado tributo. Aplicando este pensamento à tributação Ambiental, é possível constatar que se incorre num grande perigo, uma vez que optar primacialmente por instrumentos fiscais para proteção do ambiente, não chega para o proteger. “O homem é um animal de hábitos”<sup>14</sup>, vai continuar a pagar impostos da mesma forma que vai persistir em poluir o ambiente, uma vez que o próprio pagamento de determinado imposto ou taxa ambiental se tornará rapidamente numa rotina, numa necessidade *sine qua non*, na prossecução de determinado objetivo que o faça tapar os olhos em relação ao impacto ambiental das suas ações. É, pois, necessário agir também e, quem sabe, sobretudo ao nível da extrafiscalidade no âmbito da tributação ambiental, mas eis que surge a questão: que normas constitucionais nos permitem recorrer aos mecanismos extrafiscais e os legitimam como veículos válidos de tributação do ambiente?

---

<sup>14</sup> Conforme provérbio de Charles Dickens.

## Capítulo II

### Uma incursão pelo Direito Económico Fiscal

Alguma doutrina portuguesa faz a distinção entre direito fiscal clássico e direito económico fiscal. É pois possível definir direito económico fiscal “como o conjunto de normas jurídicas, que regula a utilização dos instrumentos fiscais, isto é, dos impostos e dos benefícios fiscais, com o principal objetivo de obter resultados extrafiscais, mormente em sede de política económica e social”<sup>15</sup>. A este conceito se reconduz a disciplina jurídica da extrafiscalidade, que consubstancia um conjunto de instrumentos que apenas formalmente podem ser enquadráveis no âmbito do direito fiscal, uma vez que a finalidade última dos mesmos não é a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas, mas antes conseguir determinados resultados económicos ou sociais. É possível distinguir dois sectores do direito económico fiscal: o sector dos impostos extrafiscais e o sector dos benefícios fiscais.

A extrafiscalidade deverá ter sempre um carácter excepcional, devendo ser vista como uma exceção à regra da natureza fiscal dos impostos e das normas jurídicas que os disciplinam, sendo que o uso da mesma deverá ser realizado com muita precaução e apenas em matérias que realmente necessitem de uma intervenção estadual extrafiscal.

Nos dias que correm, o alvo predileto da extrafiscalidade é precisamente o sector da tributação ambiental.

---

<sup>15</sup> Cfr. definição do Prof. Casalta Nabais em CASALTA NABAIS, *Direito Fiscal*, 4ª Edição, 2006, Almedina, p. 420.

### Capítulo III

#### O Princípio do Estado Social<sup>16</sup>

A realização da democracia económica, social e cultural constitui tarefa fundamental de um Estado como o nosso, social e de direito, como se pode observar, através da consagração expressa na nossa CRP, nas incumbências prioritárias do Estado, em sede da “Constituição económica”, desde logo, no art.º 81º, de onde se destaca a alínea b):

“Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social:

- a) 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;
- b) Promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal;  
(...)” (Art.º 81.º CRP, Incumbências prioritárias do Estado).

Este princípio do Estado social tem, naturalmente, implicações importantes em sede do direito dos impostos, uma vez que vai não só num sentido de possibilitar uma maior tributação, mas também ao mesmo tempo, de uma limitação dessa mesma tributação. É sem dúvida, neste princípio que encontramos suporte legal e constitucional para a viabilidade de utilizar mecanismos de extrafiscalidade na tributação ambiental.

Ao mesmo tempo, através da consagração deste princípio, apercebemo-nos que, os mecanismos de extrafiscalidade, que atrás defendemos, para a proteção do meio ambiente, não podem ser justificados à luz da “constituição fiscal” propriamente dita, mas antes e talvez sobretudo, em sede da “constituição económica”, sob a qual se justifica a intervenção estadual, no sentido de “promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal” (art.º 81º, alínea b) CRP).

---

<sup>16</sup> Princípio desde logo presente no art. 2º da CRP (Estado de direito democrático) que estipula: “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.”

## Capítulo IV

### Os limites que a tributação ambiental enfrenta

A tutela ambiental, por via da tributação do comportamento poluidor, tem limites. Desde logo estes limites aparecem em sede da própria função do direito tributário, bem como da utilização prática dos tributos ambientais e dos benefícios fiscais relativos ao meio ambiente. Em primeiro lugar é de referir o facto de que a extrafiscalidade há de constituir sempre uma exceção à regra, plasmada em dois pontos fulcrais: a intervenção estadual, económica e social (desde logo a nível de medidas intervencionistas, de condicionamento de comportamentos, extrafiscais pois) consubstancia uma exceção face à normalidade de não intervenção ou à autonomia social e económica dos indivíduos e sociedade em geral; por outro lado, a constituição aponta, expressamente, como finalidade primária e primacial do sistema tributário a satisfação das necessidades financeiras do Estado, pelo que a extrafiscalidade, mais uma vez não pode deixar de se constituir como uma exceção face à normalidade daquilo para que, em termos basilares, serve o sistema tributário. É de salientar ainda, e uma vez que a extrafiscalidade se pauta principalmente pela “constituição económica” que ela tem por limites materiais os princípios da proibição do excesso e da proibição do arbítrio, e não o princípio da igualdade fiscal, próprio do direito tributário e que opera com base na capacidade contributiva<sup>17</sup> dos particulares.

Cabe à tributação ambiental superar ainda outra dificuldade que se constrói sobretudo em torno do princípio do poluidor pagador<sup>18</sup>, princípio de fundamental importância em direito do ambiente. Este problema surge, desde logo, uma vez que é de extrema dificuldade atribuir, com certeza (essencial em sede de uma justa tributação), o pagamento de grande parte dos tributos a quem polui e na medida em que efetivamente polui. Um segundo ponto de importante relevo, sublinhe-se, é o facto de as medidas extrafiscais que defendemos surgirem sobretudo sob a forma de benefícios fiscais e uma vez que estes constituem despesa ou desperdício fiscal, também é necessário agir com uma certa dose de contenção, já que no momento atual o Estado não tem capacidade económica e financeira para suportar determinados gastos.

---

<sup>17</sup> Conforme o princípio da capacidade contributiva.

<sup>18</sup> Este princípio ocupa hoje uma posição fulcral em sede de Direito do Ambiente, bem como de Tributação Ambiental. O conceito adjacente a este princípio vai no sentido de imputar a responsabilidade ao poluidor em arcar com os custos resultantes da poluição causada com a sua atuação. Está diretamente relacionado com um outro princípio de direito do Ambiente que é o princípio da responsabilização.

## Capítulo V

### Ponto de Situação na Europa

Num trabalho que versa sobretudo acerca da tributação aplicada à proteção do meio ambiente, não seria possível deixar de referir algumas palavras acerca do assunto, em termos extrafronteiras nacionais, nomeadamente no que concerne à *Campanha do European Environmental Bureau para uma Reforma Fiscal Ecológica*. Esta campanha tem como objetivo geral encetar uma reforma fiscal verde, enfatizando a capacidade incentivadora inerente à política de finanças públicas. Trata-se de uma tentativa, apoiada na tributação ambiental, de modo a que os preços sejam postos ao serviço do ambiente, alterando assim os incentivos de mercado. Tem como principais medidas assumidas, a alteração do peso da tributação e a reforma da política de subsídios, uma vez que, e de acordo com a campanha, o cidadão não paga hoje o preço real dos recursos que verdadeiramente retira do ambiente, sobretudo ao nível da poluição que lhe causa.

Os principais pontos sob que foca a campanha dizem respeito à<sup>19</sup> “implementação de uma Reforma Fiscal Ecológica ambiciosa e efetiva por toda a Europa; alteração dos padrões de consumo e de produção com vista a uma maior sustentabilidade; aumento da consciência sobre a RFE, não só entre o público mas também entre os governos e o sector privado; melhoramentos no âmbito da qualidade do discurso político sobre a Reforma Fiscal Ambiental e superação da resistência à mesma”.

Quanto às exigências apresentadas pela campanha, referem-se “ uma transferência de 10% das receitas fiscais dos impostos sobre o trabalho para impostos baseados em critérios ambientais até 2010, quer a nível da UE quer a nível nacional; eliminação de todos os subsídios prejudiciais ao ambiente até 2005; medidas direccionadas para impactos sociais potenciais; políticas de poupança e eficiência energética; criação de incentivos fiscais para a proteção do ambiente”.

Do que se expõe acima é possível retirar a ideia de que é possível colocar em prática uma política ambiental preventiva, que se socorra quer de instrumentos económicos, sobretudo ao nível das finanças públicas, quer da tributação do meio ambiente, assente primordialmente no princípio do poluidor pagador.

Uma última palavra deve ser proferida em jeito de crítica face à incapacidade que os Estados continuam a demonstrar no cumprimento dos prazos que se propõem atingir. Parece óbvio que as questões ambientais continuem a ser delegadas para segundo

---

<sup>19</sup> Em GEOTA, *A Reforma Fiscal Ambiental*, <http://www.geota.pt/rfa/index.html>.

plano em sede de política governamental, sobrepondo-se a estas, muitas vezes, questões sobretudo de índole económica e financeira. É necessário um esforço por parte dos Estados, no sentido de dar à proteção ambiental, no âmbito das suas políticas governamentais, uma posição de relevo e destaque que efetivamente merece.

### 3. CONCLUSÃO

Da exposição anteriormente efetuada é possível concluir, antes de mais, que o Direito Constitucional como direito base de todos os outros ramos de direito protege, a nível de direito fundamental, desde logo, na CRP, o Direito do Ambiente, encontrando o Direito ao Ambiente, consagração expressa, a nível de direito subjetivo dos cidadãos, bem como a nível de incumbência prioritária do Estado.

Da Constituição da República Portuguesa, advém, de igual forma, a faculdade de o Estado exercer o seu poder fiscalmente, através da arrecadação de receitas sob a forma de impostos e taxas, fundamentalmente e, para fazer face à despesa pública, sendo que podemos observar dentro da CRP, uma verdadeira “Constituição Fiscal”.

No que concerne à utilização de instrumentos fiscais, a nível da tributação do meio ambiente, no sentido de defender e preservar o mesmo, este fenómeno encontra facilmente legitimidade quer no âmbito da “constituição fiscal” propriamente dita, quer a nível da chamada “constituição económica”, uma vez que nesta é possível observar o dever de preservação e manutenção do meio ambiente como incumbência prioritária do Estado.

Atentando agora na utilização da extrafiscalidade como meio efetivo de proteção ambiental, que em ponto anterior foi defendida, compete salientar que o recurso à mesma, não pode ser sustentado, à primeira vista, em sede da constituição fiscal, mas apenas, no âmbito mais específico do direito económico fiscal, já abordado, sobretudo legitimado pelo Princípio do Estado Social, que defende a intervenção do Estado na sociedade para a prossecução de um fim de interesse indubitavelmente preponderante, por forma a influenciar o cidadão a adotar determinados comportamentos, no caso concreto, a não poluir nem prejudicar de qualquer maneira o ambiente. Esta possibilidade de o Estado intervir na sociedade, influenciando de forma ativa o cidadão a comportar-se de determinado modo, no que ao ambiente diz respeito, pode ser legítima, antes de mais, em sede da chamada “constituição económica”, através da prossecução do bem-estar social, da qualidade de vida das pessoas e de um desenvolvimento económico equilibrado, ecológico e sustentável.

Não parece provável, nem mesmo de todo possível, que o princípio do poluidor pagador venha alguma vez a substituir totalmente o princípio da capacidade contributiva no que diz respeito aos tributos ambientais, até porque, se trata aqui de utilizar instrumentos fiscais para prosseguir objetivos extrafiscais, sendo até provável que estes dois princípios possam, em certos casos, entrar em conflito, mas seria bom que, e

sobretudo através do princípio da proporcionalidade, fosse possível articular os dois, por forma a construir uma tributação ambiental adequada e proporcional à necessidade de protecção de que o ambiente tanto carece nos dias que correm.

É de referir ainda que, no momento que a sociedade atual atravessa, de crise económica e mesmo ideológica, paira no ar como que a ideia de que o Estado, quanto menos fizer, melhor está a fazer. Deste modo o modelo de Estado intervencionista<sup>20</sup> tem vindo a ser posto em questão pelo que, uma intervenção por parte do mesmo, a nível de extrafiscalidade, no que diz respeito ao ambiente, apenas pode ser justificável estando em causa valores e bens jurídicos de importância elevadíssima e que seja absolutamente necessário protegê-los, a qualquer custo. Parece ser este o caso, pois no que diz respeito ao ambiente, não é apenas este que, em *ultima ratio*, está condenado a perecer, está em questão a própria continuidade e existência da humanidade, o direito fundamental à vida:

1. “A vida humana é inviolável.
2. Em caso algum haverá pena de morte.” (Artigo 24º CRP Direito à vida<sup>21</sup>)

---

<sup>20</sup> O Moderno Estado Intervencionista – Tenta obviar as falhas do Estado Liberal na realização da justiça e do bem-estar social, e respeitando a liberdade e a iniciativa privadas, procura, fundando-se no Direito, satisfazer todo um grande leque de interesses colectivos que o Estado liberal ignorava e estimular, coordenar ou suprir a iniciativa privada em ordem à melhor consecução do interesse geral.

<sup>21</sup> O Direito à vida é desde logo, o primeiro e provavelmente, mais significativo dos direitos fundamentais constitucionalmente enunciados. O objecto de protecção do preceito acima mencionado é a própria vida humana. Está intimamente ligado a outros princípios como a dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento da personalidade e igualdade (igualdade constitucional de todas as vidas humanas). O direito à vida implica desde logo, o dever de defesa da vida por parte dos poderes públicos.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perante a exposição efetuada foi possível constatar a importância do Direito Tributário como uma possibilidade válida e eficiente de proteção do meio ambiente, no que concerne a uma vertente preventiva bem como a uma política restauradora e de reconstrução.

A fiscalidade na área ambiental encontra-se hoje em franca expansão, pelo que são muitas as hipóteses que se podem passar à prática neste campo, tendo sempre presente a ideia de que o meio ambiente são e imaculado é uma realidade escassa que é preciso defender e preservar.

Cabe-nos a nós, enquanto cidadãos e seres humanos, no atual contexto de degradação ambiental que a humanidade vem enfrentando, perceber e apostar na tributação efetiva e justa do meio ambiente, como forma de auxiliar na preservação do planeta Terra, para que as gerações vindouras possam beneficiar de uma qualidade de vida ambiental, pelo menos tão boa, mas se possível melhor do que a que temos no momento.

Resta saber se, numa altura de crise económica como a que atravessa hoje Portugal, o Estado terá capacidade de privilegiar e colocar em curso uma reforma fiscal ambiental que considere verdadeiramente em primeiro plano a preservação do ambiente, quando todas as atenções do mesmo, parecem estar viradas, exclusivamente, para as questões económicas e financeiras da atualidade.

## 5. BIBLIOGRAFIA

ABREU, Lígia Carvalho, Slides das aulas do módulo de *Tributação Ambiental* do V Curso de Pós-Graduação em Direito Fiscal, Porto, 2011.

CASALTA NABAIS, José, *Direito Fiscal*. 6ª Edição. Coimbra: Almedina, 2010.

COLAÇO ANTUNES, L. F, *Direito Público do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2008.

GEOTA, *A Reforma Fiscal Ambiental*, <http://www.geota.pt/rfa/index.html>, 2011.

GUERREIRO, Tiago Caiado, Slides das aulas do módulo de *Benefícios Fiscais* do V Curso de Pós-Graduação em Direito Fiscal, Porto, 2011.

GOMES CANOTILHO, J. J., VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada Vol. I*. 4ª Edição. Coimbra Editora, 2007.

JORGE MIRANDA, *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra Editora, 2002.

JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional TOMO IV*. 3ª edição. Coimbra Editora, 2000.

RICARDO, Joaquim Fernando, *DIREITO TRIBUTÁRIO, Colectânea de Legislação (Anotado e Remissivo)* 12ª Edição. Vida Económica, 2010.

SOARES, Cláudia Dias, *A inevitabilidade de se avançar para a tributação ambiental... Também em Portugal*. Separata da Revista da Ordem dos Advogados Ano 64, I/II – Lisboa, Novembro de 2004.

TEIXEIRA, Glória. *Manual de Direito Fiscal*. Coimbra: Almedina, 2010.

### **Jurisprudência Consultada**

Acórdão STJ nº 413/00 de 27 de Junho (Anexo C)

Acórdão TC nº 432/93 de 13 de Julho em

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/tc/acordaos/19930432.html>

Acórdão TC nº 254/99 de 4 de Maio em

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/tc/acordaos/19990254.html>

## 6. ANEXOS

### **Anexo A - Principal Legislação Nacional de Direito Tributário:**

Decreto-Lei nº 398/98 de 17 de Dezembro – LGT

Decreto-Lei nº 433/99 de 26 de Outubro – CPPT

Lei nº 15/2001 de 5 de Junho – RGIT

Decreto-Lei nº 413/98 de 31 de Dezembro – RCPIT

DL nº 159/2009 de 13 de Julho – CIRC

Decreto-Lei nº 442-A/88 de 30 de Novembro – CIRS

Decreto-Lei nº 215/89 de 1 de Julho – EBF

Decreto-Lei nº 394-B/84 de 26 de Dezembro – CIVA

Decreto-Lei nº 290/92 de 28 de Dezembro – RITI

Decreto-Lei nº 73/2010 de 21 de Junho – CIEC

Decreto-Lei nº 287/2003 de 12 de Novembro – RTP

Decreto-Lei nº 287/2003 de 12 de Novembro – CIMI

Decreto-Lei nº 287/2003 de 12 de Novembro – CIMT

Decreto-Lei nº 287/2003 de 12 de Novembro – CIS

Lei nº 22-A/2007 de 29 de Junho – RTA

Lei nº 22-A/2007 de 29 de Junho – CISV

Lei nº 22-A/2007 de 29 de Junho – CIUC

**Anexo B - Principal Legislação Nacional de Ambiente:**

Lei nº 11/87 – Lei de Bases do Ambiente

Resol. Cons. Min. nº 38/95 – Plano Nacional de Política de Ambiente

Lei nº 65/93 – Acesso à informação sobre Ambiente

Lei nº 10/87 – Lei das Associações de Defesa do Ambiente

Decreto-Lei nº 74/90 – Normas de qualidade da água

Decreto-Lei nº 45/94 – Regula o planeamento dos recursos hídricos

Decreto-Lei nº 352/90 – Regula a qualidade do ar

Portaria nº 1058/94 – Fixa os valores-limite e valores guia para diversos poluentes

Portaria nº 125/97 – Reduz os valores-limite de emissão dos principais poluentes

Decreto-Lei nº 251/87 – Aprova o Regulamento Geral sobre o ruído

Decreto-Lei nº 488/85 – Classificação e normas de gestão dos resíduos em geral

Despacho nº 16/90 – Tratamento dos resíduos hospitalares

Decreto-Lei nº 310/95 – Regras a que fica sujeita a gestão dos resíduos

Portaria nº 185/95 – Aprova o mapa de registo de resíduos industriais

Portaria nº 313/96 – Regras de funcionamento para as embalagens reutilizáveis

Portaria nº 174/97 – Regras de tratamento dos resíduos hospitalares perigosos

Portaria nº 178/97 – Mapas obrigatórios de resíduos hospitalares

Decreto-Lei nº 172/88 – Protecção do montado de sobreiro

Decreto-Lei nº 174/88 – Obrigatoriedade de manifestar o corte de ou arranque de árvores

Decreto-Lei nº 175/88 – Obrigação de autorização oficial para plantações de eucaliptos com mais de 50 há de contínuo

Decreto-Lei nº 180/89 – Rearborização de áreas aridas

Decreto-Lei nº 327/90 – Proibição, pelo prazo de 10 anos, de construções e alterações do coberto original de áreas aridas

Decreto-Lei nº 33/96 – Lei de Bases da Política Florestal

Decreto-Lei nº 19/93 – Estabelece as normas das áreas protegidas

Resol. Cons. Min. nº 102/96 – Integração de políticas sectoriais nas Áreas Protegidas, considerando estas, áreas prioritárias de investimento

Decreto Regulamentar nº 38/90 – Obrigatoriedade da elaboração dos estudos de Impacte Ambiental (EIA) para grandes projectos

Decreto-Lei nº 176-A/88 – Planos Regionais de Ordenamento do Território

Decreto-Lei nº 196/89 – Define as áreas de Reserva Agrícola Nacional (RAN)

Decreto-Lei nº 274/92 – Aplica as RAN aos PDM

Decreto-Lei nº 68/90 – Planos Municipais de Ordenamento de Território (PDM, PGU e PP)

Decreto-Lei nº 93/90 – Define as áreas de Reserva Ecológica Nacional (REN)

Decreto-Lei nº 213/92 – Aplicação da REN aos PDM

Decreto-Lei nº 309/93 – POOC – Planos de Ordenamento da Orla Costeira

Decreto-Lei nº 302/90 – Regime de Gestão Urbanística do Litoral

## Ninhos de andorinhas, Acórdão Supremo Tribunal de Justiça

Acórdão de 27-06-2000 Proc. N.º 413/00 Supremo Tribunal de Justiça, -

Acordam, em conferência, no Supremo Tribunal de Justiça:

I - Fapas - Fundo para a Protecção dos Animais Selvagens intentou contra o Estado Português providência cautelar não especificada em que pede que o requerido seja condenado a retirar das paredes do Palácio da Justiça de Nisa tudo o que impeça a nidificação de aves selvagens, a não impedir tal nidificação e ainda condenado a pagar sanção pecuniária compulsória.

Alegou que uma colónia de andorinhas nidifica no Palácio da Justiça de Nisa há já longos anos, tendo em data anterior a 2/99 sido destruídos todos os ninhos e estando o réu a usar meios que visam impedir que as andorinhas aí voltem a nidificar.

O réu veio deduzir oposição, sustentando que a remoção dos ninhos foi feita em conformidade com as autorizações legais e tendo em vista a preservação de um edifício público e a saúde de funcionários e utentes.

A providência foi indeferida.

Agravou a requerente.

O Tribunal da Relação, alterando em parte a matéria de facto considerada provada, manteve, contudo, o indeferimento da providência.

Inconformada, recorre a requerente para este Tribunal.

Formula as seguintes conclusões:

- No caso em apreço, verifica-se que existe o direito das andorinhas nidificarem e, principalmente, de não serem perturbadas durante a nidificação;
- O presente procedimento visa obter protecção para esse direito até à decisão final na acção principal. Daí que o pedido consistisse no pedido de condenação do recorrido a: a) retirar das paredes do Palácio da Justiça de Nisa todo e qualquer instrumento (nomeadamente redes e espigões de arame) que impeça a nidificação nas paredes desse Palácio de Justiça de aves selvagens e b) não impedir, seja por que meio for, a nidificação de aves selvagens nas paredes do Palácio de Justiça de Nisa;
- Uma vez que as andorinhas todos os anos voltam ao mesmo lugar de reprodução, ocupando os mesmos ninhos, o que se procura acautelar é a nidificação das andorinhas até à decisão final da acção principal e não tão só a nidificação no ano de 1999;
- Como tal, no caso concreto encontram-se preenchidos todos os requisitos legais necessários ao deferimento da providência requerida, nomeadamente o relativo à lesão grave e de difícil reparação do direito invocado;
- Violou por isso a decisão recorrida os arts. 66º nº 1 e 9º da CRP; os arts 5º alínea a),b) e d) e 4º do Dec.-Lei nº 75/91, de 14/2; art. 5º da Directiva 79/409 (e, em consequência o art. 8º nº 3 da CRP); art. 3º, nº 3, 514º e 381º e seguintes do Código de Processo Civil e art. 335º nº 1 do Código Civil.

Contra-alegando, o recorrido defende a manutenção do decidido.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

\*\*\*

II - Vem dado como provado o seguinte:

A requerente é uma organização não governamental de defesa do ambiente, fazendo parte do seu objecto, a conservação da natureza;

Até 15/1/99, nas fachadas do Palácio da Justiça de Nisa existiam cerca de 400 ninhos de andorinhas, as quais vinham nidificando em Nisa há longos anos;

Através do ofício nº 250, datado de 6/11/97, o Sr. Secretário do Tribunal Judicial de Nisa solicitou ao Sr. Secretário Geral do Ministério da Justiça autorização para ser efectuada uma limpeza dos ninhos de andorinhas no edifício do Palácio de Justiça;

Na sequência de diligências levadas a cabo pelo Ministério da Justiça, o ICN, através do ofício nº 12/99 informou o mesmo Ministério, nos seguintes termos: "Dado o adiantado da época, não é possível efectuar o procedimento normal de emissão de uma autorização para remoção dos ninhos. Assim, a remoção dos ninhos poderá ser feita até 31/1, nos moldes a combinar com o Parque Natural da Serra de S. Mamede";

Em 15/1/99 foi efectuada a remoção dos ninhos, em conformidade com a informação referida;

Posteriormente iniciaram-se as obras de limpeza, conservação e restauro de edifício, no decurso das quais foi colocada ao longo da parte de cima da parede do edifício, uma rede protectora, vários andaimes e uma rede externa que impede a passagem de peões na zona da obra, instrumentos que visam assegurar a segurança dos transeuntes e dos trabalhadores e o normal decurso das operações de limpeza;

Desde há 8 anos que não eram feitas obras de limpeza, conservação e restauro no Palácio da Justiça, o qual vinha apresentando sinais de deterioração e sujidade, nomeadamente nas janelas, com dejectos das andorinhas;

Em todos os anos passados, nos meses da Primavera e Verão, ficaram depositados nos beirais do edifício dejectos de andorinhas e pó dos ninhos, os quais geravam piolhos, de tal forma que não era possível aos funcionários abrirem as janelas, para poderem ventilar o edifício nos dias de grande calor, sendo que também não existe ar condicionado;

O pó referido é susceptível de causar e agravar doenças do foro alérgico;

A andorinha dos beirais (*Delichon Urbica*) não se encontra ameaçada a nível nacional ou europeu (está listada como "Espécie Não Ameaçada" nos livros vermelhos de Portugal e Espanha);

As andorinhas proporcionam um eficaz serviço às populações humanas ao ingerir grande quantidade de pequenos insectos;

Todos os anos a andorinha volta ao mesmo local de reprodução;

Os casais de andorinhas efectuem reparações nos ninhos quando necessário. No entanto, se muito danificados, os ninhos são abandonados e outros são construídos ao lado;

As andorinhas, ao regressarem, na impossibilidade de construírem os seus ninhos no mesmo local, procurarão locais apropriados em edifícios próximos ou noutras estruturas;

A perturbação dos locais de nidificação leva à interrupção das actividades reprodutivas, não sendo certo que os casais dos ninhos destruídos consigam encontrar um novo local onde construir outros ninhos;

A existência de ninhos em edificações provoca muitas vezes sujidade nas paredes e nos passeios situação que, por um lado, atrai numerosos insectos e ácaros indesejáveis para a proximidade das habitações e, por outro lado, pode ser responsável pela degradação dos próprios edifícios;

A remoção dos ninhos fora da época de reprodução não afecta o estatuto de conservação da espécie.

\*\*\*

III - A ora recorrente, organização não governamental de defesa do ambiente, intentou providência cautelar não especificada com o fim último de o requerido não impedir a nidificação das andorinhas nas paredes do Palácio da Justiça de Nisa.

Diga-se, como nota prévia, que num ramo de direito assente basicamente no princípio da prevenção, impunha-se a criação pelo legislador de "processos judiciais cautelares, céleres e justos, para a defesa do direito ao ambiente e protecção dos ecossistemas naturais. Dada a





