

As Providências cautelares na acção popular civil ambiental e o relevo do princípio da proporcionalidade

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 14.09.99

Processo n.º 98B1090 (n.º convencional: JSTJ00036627)

Relator: Exm.º Senhor Conselheiro Ferreira de Almeida

Descritores: ambiente; interesses difusos; acção popular; procedimentos cautelares

Sumário

I — A Lei 83/95, de 31 de Agosto, que regula o direito de acção popular destinada a prevenir ou a fazer cessar as infracções contra a saúde pública e contra a prevenção do ambiente e qualidade de vida conferido pelo n.º 3 do artigo 52.º da Constituição a todos, pessoalmente ou através de associações, não contempla quaisquer procedimentos cautelares especiais.

Daí que hajam de ser utilizados os procedimentos comuns, em consequência do princípio da adequação entre o direito e a acção destinada a fazê-lo reconhecer — artigo 2.º, n.º 2, do C. P. Civil.

II — Pretendendo-se com a providência tutelar interesses difusos ligados ao ambiente e qualidade de vida, não podem os requerentes aspirar a uma tutela egoísta e exclusiva das suas situações jurídicas individuais, uma vez que os interesses a tutelar se perfilam como pertença genérica da comunidade em que se inserem.

III — Só em casos limite de grave e intolerável degradação do ambiente e da qualidade de vida, devidamente comprovados, e sem prescindir do sentimento dominante na comunidade social, será de admitir a exercitação de providências de carácter preventivo e repressivo com custos sociais exorbitantes.

Acordam no Supremo Tribunal de Justiça:

1. A, B e outros requereram providência cautelar não especificada contra “C”, “D”, “E”, “F”, “G”, “H”, “I”, “J”, “L”, “M”, “N” e “O”, pedindo que seja ordenado às requeridas que se abstenham de utilizar a antiga estação de recolha de eléctricos do Arco do Cego, em Lisboa, para aí desenvolverem a sua actividade comercial e de nela depositarem autocarros, bem como produtos combustíveis ou similares.

2. Alegam, em suma, que a actividade que as requeridas iriam desenvolver naquele terminal do Arco de Cego provocaria uma degradação ambiental e na qualidade de vida dos requerentes que têm, por isso, todo o interesse e todo o direito de a ela se oporem.

3. A providência cautelar acabou por ser indeferida na 1^a instância, e no agravo entretanto interposto foi proferido acórdão que confirmou aquela decisão de indeferimento.

4. De novo inconformados, os A.A. agravaram para este Tribunal, concluindo as suas alegações pela forma seguinte:

1.^a) o litígio dos autos envolve os moradores da zona do Arco do Cego e as empresas rodoviárias, ora recorridas, que pretendem utilizar a antiga estação de recolha de carros eléctricos da Carris, situada na mesma zona, e como terminal de carreiras “expresso”;

2.^a) os agravantes pretendem defender os seus interesses difusos referentes ao ambiente, saúde e qualidade de vida contra aquela utilização do terminal para carreiras “expresso”; e isto porque esta utilização, com a poluição de todo o nível que lhe está associada, afectará aqueles direitos dos moradores da zona do Arco do Cego;

3.^a) há, pois, um conflito entre os direitos destes moradores e o interesses das requeridas em melhorarem a sua exploração comercial já que os transportes que efectuam constituem actos tipicamente comerciais (art. 366.º do Cód. Comercial);

4.^a) neste conflito, os direitos em confronto são desiguais já que os dos agravantes são direitos que se conexionam com a sua personalidade moral, enquanto os das requeridas se conexionam com a sua actividade económica lucrativa;

5.^º) daí que se devesse ter dado prevalência aos direitos e interesses dos agravantes nos termos do art. 335.^º n.^º 2, do C. Civil; ao não fazê-lo o acórdão recorrido violou o disposto no art. 66.^º, n.^º 1, da Constituição.

6.^º) não há qualquer conflito de direitos e interesses entre os moradores da zona do Arco do Cego e os moradores da Av. Casal Ribeiro onde se encontrava o terminal daquelas empresas — recorridas, até porque esta providência cautelar não se dirige sequer contra os moradores da zona da Av. Casal Ribeiro que até nem são parte nestes autos;

7.^º) mas mesmo que esse conflito existisse, há que considerar que a zona do Arco do Cego é uma zona habitacional por excelência ao contrário da Av. Casal Ribeiro que, como é público e notório, tem uma ocupação predominantemente do terciário;

8.^º) daí que a lesão do ambiente e da qualidade de vida dos moradores seja mais intensa no Arco do Cego do que na Av. Casal Ribeiro “zona despovoada em termos habitacionais” o que confere prevalência aos interesses e direitos dos agravantes, moradores do Arco do Cego;

9.^º) os interesses dos utentes do terminal rodoviário de “expressos” também não tem grande relevo já que esses utentes são-no esporadicamente;

10.^º) o mesmo se passa com os interesses dos 38 trabalhadores do terminal da Av. Casal Ribeiro já que não são esses interesses que, aqui, se debatem e estão em causa;

11.^º) a transferência do terminal rodoviário da Casal Ribeiro para a área do Arco do Cego vai provocar uma enorme poluição sonora e atmosférica por força da sobrecarga de autocarros que irão ser depositados no terminal e que circularão nas artérias de toda aquela zona;

12.^º) é por força disto que irá ser violado o ambiente, a saúde e a qualidade de vida dos moradores do Arco do Cego, a tal ponto que se justifica o deferimento da presente providência;

13.^º) assim, o acórdão recorrido violou os arts. 1.^º, 36.^º, n.^º 1, 65.^º, n.^º 1, 66.^º e 67.^º, n.^º 1, da Constituição da República Portuguesa, o art. 335.^º, do CCIV, e o art. 3.^º, al. a) da Lei n.^º 11/87, de 7/4. Pedem a revogação do acórdão recorrido, e o deferimento da providência cautelar nos termos em que esta foi requerida.

5. Contra-alegou tão-só a “C” que — defendendo que não é parte substantiva neste conflito — pediu a confirmação do acórdão recorrido quanto a si.

6. Os factos dados como provados, nas instâncias, são os seguintes:

a) a requerida “D” suscitou junto da Câmara Municipal de Lisboa a necessidade de desactivar o seu terminal da Av. Casal Ribeiro em Lisboa;

b) em fins de 1995, a Carris decidiu concentrar a sua frota de “eléctricos” na Estação de Santo Amaro por razões de funcionalidade e economia de exploração, disponibilizando a Estação do Arco do Cego;

c) a C.M.L. propôs então à “D” que, a título provisório, fosse transferido o terminal para a Estação da Carris do Arco do Cego;

d) a deslocação do terminal para o Arco do Cego implicará um significativo aumento de circulação na zona envolvente;

e) tal aumento de circulação determinará o aumento correspondente de poluição sonora dela emergente;

f) e aumentará significativamente também a poluição atmosférica;

g) a poluição sonora e atmosférica são susceptíveis de afectar a qualidade de vida dos residentes da zona e, em casos clínicos pontuais, afectar-lhes-á também a saúde;

h) a zona do Arco do Cego é fundamentalmente uma área residencial;

i) a zona onde actualmente opera a “D” — Av. Casal Ribeiro — apresenta níveis de poluição atmosférica superiores aos legalmente permitidos;

j) a requerida “D”, com a mudança, visa melhorar as condições de operacionalidade dos seus serviços;

l) a “D” recebe no seu terminal da Av. Casal Ribeiro cerca de 150 a 160 autocarros diários, número que sobe significativamente às 2^ª feiras e às 2^ª feiras e durante a época de Verão;

m) para o terminal do Arco do Cego apenas transitam os autocarros de serviço expresso que actualmente utilizam o terminal da Av. Casal Ribeiro que assim ficará desactivado;

n) no terminal do Arco do Cego está previsto que o acesso se faça por uma das ruas circundantes e a saída pela rua oposta (Av. Duque de Ávila) através do corredor próprio a implantar no espaço do próprio terminal;

o) neste terminal em construção está previsto o parqueamento de 50 viaturas, sensivelmente o triplo das que cabem no terminal da Av. Casal Ribeiro;



- p) o actual congestionamento da Av. Casal Ribeiro é agravado pelo esforço dos veículos em fila, em movimentos repetitivos de pára/arranca, para vencer o declive acentuado da via, aumentando a poluição local;
- q) e nessa avenida a via é sufocada pelo menor espaço e pela altura das construções existentes, não havendo espaço para estacionamento;
- r) tal situação é constante e repercute-se também no trânsito local da Praça de Saldanha e no escoamento das vias circundantes;
- s) o terminal do Arco do Cego dispõe de maior espaço, o qual desde há décadas está reservado aos transportes públicos;
- t) em 1995 o Conselho de Administração da Carris, pela razão referida em b), decidiu passar a utilizar apenas uma parte da Estação do Arco do Cego;
- u) continuando ali apenas a fazer o abastecimento de combustível e a recolher alguns autocarros, tendo aí mantido as funções de apoio logístico para o pessoal tripulante;
- v) e pretende continuar a utilizar a Estação eventualmente com mais intensidade no quadro de uma possível instalação de uma rede de carros eléctricos modernos na cidade de Lisboa;
- x) por isso, a utilização, por si acordada com a C.M.L., pela rede expressos da "D", seria limitada a 5 anos;
- z) as carreiras efectuadas pela "C" não são de longo curso nem de marcha rápida;
- aa) a "C" continua, no âmbito do acordo referido em x), a exercer no locado a actividade da recolha de eléctricos e autocarros, seu abastecimento e manutenção;
- bb) a estação do Arco do Cego está marginada por quatro arruamentos e nela é possível dispor de uma porta de entrada e outra de saída, em arruamentos distintos.

7. Nos termos do n.º 3 do art. 52.º da CRP é conferido a todos, pessoalmente ou através de associações, o direito de acção popular destinada a prevenir ou a fazer cessar as infracções contra a saúde pública e contra a preservação do ambiente e da qualidade de vida.

Tal acção foi regulamentada pela L 83/95, de 31/8, a qual, no seu art. 2.º, confere titularidade procedimental a quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos.

Não contempla essa Lei quaisquer procedimentos cautelares especiais, défice que já lhe tem valido algumas críticas (conf., v.g., o Dr. J.E. Figueiredo Dias, in "Tutela Ambiental e Contencioso Administrativo" — Studia Jurídica — nº 29 — BFDC, pág. 312), pelo que haveria que utilizar o procedimento cautelar comum regulado nos arts. 381.º a 392.º do CPC, "ex-vi" do n.º 2 do art. 2.º do mesmo diploma — princípio da adequação entre o direito e a acção destinada a fazê-lo reconhecer em juízo — como aliás bem fizeram as instâncias.

Vejamos porém se se encontram ou não preenchidos, para o acolhimento favorável da providência, o requisito positivo do n.º 1 do art. 381.º e o requisito negativo do n.º 2 do art. 387.º desse Código. Movemo-nos no âmbito de relações jurídicas de carácter multipolar ou poligonal, nas quais não relevam interesses meramente genéricos ou difusos de ordem ambiental ou de qualidade de vida, mas também e sobretudo interesses concretos e diferenciados, quer de natureza pública atinentes a um correcto planeamento de transportes e a uma equilibrada ordenação e gestão urbanística, quer de natureza sócio-económica relativos à circulação de pessoas e bens, à actividade de livre empresa e à propriedade privada, à estabilidade do emprego dos trabalhadores e sua prestação em condições de saúde e segurança, direitos e interesses esses com idêntica dignidade constitucional — conf. arts. 53.º, 59.º, n.º 1, al. c), 61.º, n.º 1, e 62.º, n.º 1, da CRP.

Pretende-se, com a presente providência, tutelar interesses difusos ligados ao ambiente e qualidade de vida alegadamente degradados pela actuação das empresas requeridas. Ora, os particulares requerentes, agindo como uma espécie de "ministério público especial", jamais poderiam aspirar a uma tutela egoísta e exclusiva das suas situações jurídicas individuais, uma vez que os interesses a tutelar se perfilam como pertença genérica da comunidade citadina em que se inserem.

Não vem, de resto, suficientemente demonstrada a especial qualificação dos interesses dos requerentes — ora agravantes — merecedora de uma tutela especial diferenciada da dos restantes municipais. Falar-se tão-simplesmente em "moradores da zona do Arco do Cego", é demasiado vago para se aquilatar, de modo minimamente seguro, do particular ónus ou dos especiais custos em termos ambientais dos ora requerentes relativamente aos demais residentes ou utilizadores do local.

É sabido existirem hoje meios técnicos dotados de fiabilidade para medição dos níveis de poluição sonora e da qualidade do ar; ora, da prova perfunctoria inserta nos presentes autos não resulta, também com um mínimo de certeza e credibilidade, qualquer ultrapassagem significativa, atentatória

dos níveis médios exigíveis e toleráveis, emergentes da transferência do terminal de camionagem para o local ora em utilização pelas empresas concessionárias requeridas e ora agravadas.

E não só para essa zona específica, como também para a comunidade citadina em geral em que tal zona se integra.

Torna-se mister não olvidar que tal transferência — aliás de carácter provisório e transitório (por um período máximo de 5 anos) — se destinou precisamente a aliviar a “pressão ambiental” negativa incidente sobre o primitivo local sito na Av. Casal Ribeiro, localização essa reconhecidamente não recomendável em termos de concentração poluidora e de acessibilidade viária.

E que tal transferência foi operada com base em acto de licenciamento camarário só impugnável perante os tribunais administrativos, a qual subsistirá, por isso, na ordem jurídica enquanto não for objecto de anulação por decisão transitada desses tribunais.

Surge assim como meramente assertórica a afirmação de que a sobredita implantação da estação rodoviária vai necessariamente determinar um relevante agravamento do ambiente e da qualidade de vida em termos merecedores de tutela jurídica preventiva immediata; isto é, não se mostra suficientemente fundado nos autos o receio de grave lesão invocado pelos autores e a sua difícil reparabilidade — arts. 381º, n.º 1, e 387º, n.º 1, do CPC.

E o hipotético benefício resultante da eventual proibição do actual exercício da actividade das requeridas e ora agravadas no referido local, seria muito provavelmente excedido pelos prejuízos daí advinientes para as mesmas em resultado da paralisia ou da sensível diminuição da sua actividade transportadora, com o seu inerente cortejo de efeitos negativos. E não só para as requeridas, como também — e perversamente — para o próprio ambiente e qualidade da vida comunitária citadina pois que, também muito provavelmente, e à míngua de outro local actualmente apropriado, outro recurso talvez não restasse ao município se não fazer regressar o terminal de “expressos” à R. Casal Ribeiro, onde a “pressão ambiental” — como já se deixou dito — seria reconhecidamente mais acentuada. No fundo, tudo leva a crer que a transferência de local ora posto em crise haja claramente obedecido a uma necessidade de distribuição, minimização e repartição dos custos sociais emergentes do acesso rodoviário à grande urbe citadina, dando assim prevalência ao interesse geral ou colectivo em detrimento dos interesses particulares, v.g de ordem “bairrista”.

Neste domínio da preservação do ambiente e qualidade de vida, naturalmente recolhedor de gerais simpatias, o recurso a medidas cautelares e preventivas congêneres deve ser devidamente ponderado e sopesado, e não banalizado ao sabor de quaisquer preocupações de natureza “fundamentalista”, sob pena de o seu uso indiscriminado poder revelar-se estimulante da actividade económica e da gestão urbanística e até lesiva de outros “direitos e deveres económicos e sociais” constitucionalmente consagrados.

Só em casos-limite de grave e intolerável degradação do ambiente e da qualidade de vida, devidamente comprovados — sem prescindir é claro do sentimento dominante na comunidade social — será de admitir a exercitação de providências de carácter preventivo e repressivo com custos sociais de carácter exorbitante.

Será difícil — para não dizer impossível — conceber que qualquer transferência de local ou mesmo a criação “ex-novo” de um novo local para terminal rodoviário na periferia citadina não surtisse um qualquer impacto negativo em termos ambientais; também aí os residentes vizinhos poderiam invocar a sua indisposição para suportar a alteração do seu anterior habitat, até então poupadão a tais efeitos negativos !...

Seja como for, não vem demonstrado, com um mínimo de consistência, que a implantação transitória no Arco do Cego da sobredita estação de camionagem seja determinante de um “risco anormal de vizinhança” merecedor do decretamento da presente providência. Seria, de resto, sempre vaga e aleatória a fixação do perímetro a arvorar como “área atingida e/ou a proteger”, por referência ao epicentro da presuntiva fonte poluidora.

Para além de não virem suficientemente indiciados os requisitos da gravidade da lesão e da dificuldade da respectiva reparação — art. 381º, n.º 1 — tudo aponta, por outro lado, para que o prejuízo para os requeridos resultantes do decretamento da providência exceda consideravelmente o dano que com ela se pretende evitar ou prevenir — art. 387º, n.º 2, ambas as disposições do CPC; custos económicos e sociais de exploração para as 12 empresas ora agravadas e seus trabalhadores e também para os utentes diariamente em demanda da capital.

Não se mostram pois no caso “sub-specie” preenchidos os requisitos do “fumus boni juris” nem do “periculum in mora”, para além de que a drástica decisão de abstenção de utilização da estação rodoviária



pelas agravadas seria abertamente violadora do princípio constitucional estruturante da proporcionalidade, na suas vertentes “princípio da adequação” — salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos — e “princípio da proporcionalidade em sentido estrito” — consideração dos meios restritivos “na justa medida” relativamente aos fins a obter — conf., quanto a estes conceitos, G. Canotilho e V. Moreira in “Constituição da República Portuguesa Anotada”, 3.^a ed., pág. 152.

Bem andaram pois as instâncias, ao indeferirem a providência cautelar “antecipatória “ sob análise.

8. Em face do exposto, decidem:

- negar provimento ao agravo;
- confirmar, em consequência, o acórdão recorrido.

Custas pelos requerentes-agravantes em partes iguais.

Lisboa, 14 de Abril de 1999.

Ferreira de Almeida,

Moura Cruz,

Noronha Nascimento. (Vencido nos seguintes termos:

1. Exigir em processo cautelar a mediação da poluição ambiental por meios técnicos formais é eliminar o efeito útil da providência e transpor para ela os meios exigentes de prova da acção definitiva.

Aliás mesmo em acções definitivas, a descrição de matéria fáctica feita de maneira similar à desta providência — sem exames técnicos — foi considerada suficiente e bastante (cfr. Ac. S.T.J. — Bol. 477, p. 406) para a procedência do pedido.

Não há prova de qualquer licenciamento camarário; há, sim, indícios vagos da violação do P.D.M. de Lisboa. Mas para além disso nenhum licenciamento administrativo tem o condão de legalizar a ofensa a direitos básicos de personalidade conforme jurisprudência deste Supremo (cfr. Bol. 477, 406; 450, 403; 448, 334) sob pena de a definição do direito ficar confiada à opção de qualquer agente administrativo; e nenhuma providência cautelar cível tem os limites exigidos da suspensão de eficácia do acto administrativo sob pena de não servir para quase nada.

2. Nesta sequência definiria integralmente a providência, excepto quanto à Carris, nos termos que se seguem.

3. Estamos perante uma providência para defesa de interesses difusos, finalmente consagrados no nosso ordenamento jurídico a partir do artigo 26.^ºA do novo Código de Processo Civil e da Lei n.^º 83/95, de 31 de Agosto (nomeadamente dos seus artigos 1.^º, 2.^º e 3.^º).

Trata-se, no fundo, da superação há muito esperada — e sempre adiada — da teoria subjectivista da relação jurídica que reconduzia todo o conflito social a uma interacção entre dois sujeitos jurídicos situados na parte oposta de uma friccionada relação jurídica; a aceitação do conceito de “interesses difusos” e até de “interesses colectivos” mais não é se não a admissão, por parte do legislador, de que o conflito social nem sempre nos aparece atomizado em termos da relação subjectiva inter-individual. De qualquer modo, a questão da legitimidade dos requerentes não é questionada.

Daí que seja altura de perguntar: há efectivamente violação dos interesses dos moradores da zona do Arco Cego com a transferência do terminal rodoviário, ou essa violação inexiste de todo ou, mesmo a existir, não é relevante?

A nossa resposta é manifestamente positiva: os requerentes têm toda a razão.

As decisões das instâncias puseram o acento tónico no conflito de interesses entre os requerentes (moradores no Arco do Cego) e os outros moradores (os da área da Av. Casal Ribeiro) que têm sofrido os efeitos ambientais nocivos do terminal aí localizado e agora transferido.

Simplesmente, tal conflito não existe porque não há que comparar as duas situações tal como os agravantes sublinham. Uma violação ambiental (ou de qualidade de vida) não se supera nem se elimina com outra violação ambiental que atinja outros cidadãos, a menos que se esteja no domínio daqueles factos restritos em que a resolução de um problema social implica custos a uma certa e dada comunidade.

Daí que o conflito de interesses e direitos não tenha, aqui, qualquer aplicação a nosso ver.

4. O ambiente é a disciplina que estuda e regula a conexão entre os seres vivos e o ambiente físico e natural em que se integram; e a violentação sistemática dessa inserção dos seres no meio físico conduziu à consciencialização dos perigos que espreitam o Homem e o planeta a ponto de se tentar fixar um conjunto de regras destinadas a salvaguardá-los.

Hoje, não se trata apenas de preservar espécies (*maxime, animais*) em perigo; trata-se também de perscrutar — para além da poeira imediata do curto prazo — quais serão os problemas com que o ser humano se irá defrontar se a predação ambiental persistir.

Sabe-se quais são os principais factores de predação ambiental: o crescimento demográfico mundial a um ritmo quase geométrico (pensa-se que a população mundial ascenderá a 7,5-9,5 biliões por volta de 2025 e estabilizará em meados do século XXI a menos que a sida provoque os efeitos de destruição maciça), a eliminação das florestas tropicais húmidas, a industrialização dos países sub-desenvolvidos e o dióxido de carbono dos países desenvolvidos, este último o mais corrosivo poluente ambiental (os Estados Unidos têm, aqui, a parte de leão).

Perifericamente, outros factores associam-se para a violentação ambiental; factores que se localizam, muitas vezes, nas grandes metrópoles urbanas (como seja, o monóxido de carbono lançado pelos veículos automóveis), a ponto de, hoje, os historiadores dizerem que — salvo raras excepções — as megacidades que, antigamente, eram sinónimo de esplendor e riqueza, hoje começam a ser sinónimo de degradação ambiental e exclusão social.

A destruição da camada do ozono e o efeito de estufa são bem o exemplo do jogo de dominó ambiental que podemos estar a engendrar: é previsível que haja uma subida generalizada do nível das águas dos mares com efeitos devastadores (há países que estarão a elaborar estudos de como fazer face a isso, como os Estados Unidos e a Holanda; há países que sofrerão efeitos catastróficos como o Egipto, Bangladesh e Moçambique), é previsível que a alteração climática produza modificações estruturais na própria produção de alimentos essenciais a países de intensa densidade demográfica (como o arroz nos países orientais).

É no conjunto das preocupações deste género que se enquadram as leis de defesa ambiental e que várias Constituições (nomeadamente a portuguesa) inserem disposições que visam a defesa e a preservação do ambiente, da saúde e da qualidade de vida dos seres humanos.

Neste particular, podemos distinguir dois tipos de situações diferentes: num deles, as leis de defesa ambiental definem regras sobre a matéria, desligadas dos seus reflexos directos e imediatos para com os cidadãos (o cidadão individual beneficia indirectamente delas); o outro, essas leis prevêem violações de direitos subjectivos do cidadão como consequência directa das agressões ambientais.

5. É no contexto desta preocupação ambiental que os transportes urbanos têm que ser analisados. Estamos, aqui, no âmbito daquelas normas que não protegem direitos subjectivos “directos”, mas que estabelecem prescrições de onde emana a protecção indirecta daqueles.

A poluição rodoviária nas grandes cidades é, hoje, um dos maiores problemas ambientais. Daí que em diversas cidades europeias se estabeleçam restrições à circulação automóvel, nomeadamente em várias das suas zonas, ou haja a preocupação de evitar a entrada dos transportes colectivos privados no perímetro da cidade, terminando aqueles a sua circulação na periferia das urbes, ou haja a substituição de meios de transporte colectivos poluentes por não poluentes (ao contrário do que sucede em Portugal que terminou com uma tradição que vinha do século passado, vários países europeus mantêm os terminais dos transportes ferroviários — agora não poluentes — em pleno centro da cidade; e resolvem de forma exemplar a interligação entre o caminho de ferro e o avião, como sucede, entre outros, em Francforte — sobre o Reno — que dispõe do maior aeroporto europeu).

É perante este conjunto complexo de questões urbanísticas cruzadas com a defesa ambiental que modernamente se impõe cada vez mais, que nos surge, com surpresa, a transferência do terminal rodoviário de carreiras “expresso” para o Arco do Cego; surpresa tanto maior se for verdade (coisa que para a presente decisão não tem senão um relevo de pormenor) que o Plano Director de Lisboa prevê a instalação daqueles terminais rodoviários em zonas afastadas do centro citadino e de áreas residenciais (como, aliás, a lógica impunha). Em boa verdade, no caso presente não há qualquer conflito de interesses entre os residentes da Av. Casal Ribeiro e os do Arco do Cego.

Se não faz qualquer sentido que se mantenha um terminal rodoviário na Av. Casal Ribeiro, com centenas de largadas de camionetas, com um frenesim constante de chegadas e partidas, com o encarcamento contínuo do trânsito citadino bloqueado por força da circulação de camionetas, provocando um ónus permanente sobre os residentes da área, também não faz qualquer sentido que o mesmo terminal seja transferido para o Arco do Cego ou para qualquer outra área residencial de Lisboa; ademais com a agravante — quanto ao Arco do Cego — de o peso de carreiras “expresso” rodoviárias ser profundamente aumentado já que, como vem provado, esse terminal tem uma capacidade de acomodação muito maior que o da Av. Casal Ribeiro.



A colisão de direitos a que alude o artigo 335.º do Código Civil faz sentido quando há, efectivamente, direitos em colisão. No caso, os interesses difusos dos moradores da Casal Ribeiro não colidem com os do Arco do Cego ou com os dos moradores de qualquer outra zona habitacional de Lisboa; no caso, os residentes da Casal Ribeiro têm direito a que não sejam agredidos ambientalmente e na sua qualidade de vida como quaisquer moradores das várias zonas ou bairros lisboetas.

Defender a existência de uma colisão de direitos neste pleito, implica demonstrar o indemonstrável: implica comparar a situação ambiental e de qualidade de vida dos moradores de todas as áreas residenciais de Lisboa para se concluir, afinal, que os que merecem menos tutela são os do Arco do Cego. É que, continuando nessa linha de raciocínio, bem se pode concluir que os da Graça merecem menos tutela que os do Arco do Cego (devendo, por isso, o terminal ir para lá), que os de Belém menos tutela que os da Graça (devendo o terminal ir para lá) e assim sucessivamente.

O cerne desta providência cautelar consiste tão-só em saber se há ou não violação dos interesses difusos dos agravantes com o terminal de camionagem: se há, a providência será deferida e os requeridos terão que encontrar outro local para o terminal; se não há, a providência será indeferida porque não tem razão de ser.

6. A prova indiciária trazida aos autos é inequívoca.

O terminal rodoviário instalado no Arco do cego vai ter efeitos devastadores em toda a área circundante: há um aumento de circulação com o correspondente aumento de poluição sonora e atmosférica; esta dupla poluição pode afectar a qualidade de vida, e a saúde dos moradores; no terminal da Av. Casal Ribeiro há uma média diária de 150 autocarros diários (número que sobe no Verão e aos fins-de-semana); o terminal do Arco do Cego alberga o parqueamento de 50 viaturas, ou seja, o triplo da capacidade do terminal de Casal Ribeiro.

O que este leque de factos nos dá é a dimensão da violação de direitos básicos de personalidade e cidadania que os moradores do Arco do Cego vão sentir na pele. Qualidade de vida, saúde, direito ao repouso, qualidade ambiental, tudo isto será atingido; e nessa medida a defesa que os agravantes pediram judicialmente, ao abrigo do artigo 1.º da Lei n.º 83/95, tem toda a razão de ser.

Justifica-se, por conseguinte, o deferimento da providência requerida (artigos 64.º e 66.º da Constituição da República Portuguesa).

7. Todo o raciocínio anterior é aplicável, *mutatis mutandis*, quer à situação dos utentes do terminal quer à situação dos trabalhadores das empresas rodoviárias. A melhoria da prestação de serviços aos utentes não se pode fazer à custa do sacrifício dos interesses difusos de quem reside na zona do terminal; e a melhoria das condições de trabalho de quem é assalariado das empresas de camionagem não é algo que colida ou se sobreponha aos direitos dos moradores da zona. Quer uma, quer outra coisa passam à margem das questões ambientais que estão na base da presente providência.

No mesmo cumprimento de onda, temos a própria situação das empresas de camionagem.

Neste particular — e sem ser necessário longos considerandos — há que salientar a inteira razão dos agravantes nas suas alegações: o interesse das empresas é nuclearmente económico mesmo quando pretendem melhorar os seus serviços, e, nessa medida, não pode prevalecer sobre os direitos ambientais dos recorrentes nos termos exactos do artigo 335.º, n.º 2, do Código Civil.

Para finalizar, há que referir um derradeiro pormenor: a Carris é alheia ao presente conflito que se reporta tão-só às empresas concessionárias de carreiras “expresso” (como emerge, aliás, dos autos) e, por isso, a providência peticionada não a pode atingir.

Comentário

A leitura do acórdão que vamos comentar revelou-se muito interessante, não apenas pela decisão de fundo que contém, mas sobretudo pela articulação que pressupõe e suscita entre a Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, consagradora do “Direito de Participação Procedimental e Ação Popular”, o contencioso cível e as medidas ou providências cautelares. O interesse do acórdão é potenciado pela circunstância de constar do mesmo um voto de vencido, revelador de uma análise profundamente diferente dos contornos do caso *sub judice* entre os magistrados que votaram o acórdão e o que deles divergiu, tendo como consequência lavrado e justificado o respectivo voto de vencido.

Uma questão que não foi tratada de forma expressa nem pela decisão que obteve vencimento nem pelo voto de vencido mas que, em nossa opinião, tem interesse neste caso é a do *objecto da ação popular*, relacionando-a com o tema das *providências cautelares* e a sua utilização no âmbito da tutela de bens e valores ambientais. Assim, o nosso comentário debruçar-se-á sobre a utilização e concessão de *providências cautelares não especificadas* – reguladas nos artigos 381.º e seguintes do Código de Processo Civil (CPC), cuja tramitação é hoje configurada como o procedimento cautelar comum do processo civil – no âmbito de uma *acção popular civil* proposta ao abrigo da Lei nº 83/95, de 31 de Agosto.

1. Comecemos pelo *objecto da ação popular civil*, isto é, pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, no que se refere à *acção popular civil* prevista no n.º 2 do seu artigo 12.º

1.1. Antes de avançar, impõe-se uma precisão: a referência, por parte da Lei nº 83/95, à “*acção popular administrativa*” (n.º 1 do artigo 12.º) e à “*acção popular civil*” (n.º 2 do mesmo preceito) não pretende aludir a qualquer meio ou *forma de processo* específico, mas à previsão de um *direito de acção judicial* que nada tem a ver com o conceito técnico de acção. Como tal, seria tecnicamente incorrecto qualificar quem propõe uma acção ou recurso jurisdicional ao abrigo da acção popular como “autor popular”, devendo antes ser tratado como *agente da acção popular* ou *actor popular*, exercendo um “direito de acção judicial conferido a um membro do ‘povo’, a um cidadão, enquanto tal”¹.

No que respeita, em termos específicos, à Lei n.º 83/95, ela prevê uma *tramitação própria*, com algumas *especificidades* relativamente ao decurso dos processos comuns e que têm a ver, entre outros aspectos, com a maior intervenção do julgador (o qual, nos termos do artigo 13.º, deve indeferir a petição quando entender que é manifestamente improvável a procedência do pedido e que, em face do artigo 17.º, goza de iniciativa própria em sede de recolha de provas), com o regime especial de representação processual (artigos 14.º e ss.), com um papel mais activo do Ministério Público (artigo 16.º) e ainda com o regime específico de eficácia subjectiva do caso julgado (artigo 19.º). No entanto, essas regras específicas de tramitação não convertem a acção popular num *meio processual próprio*: o que está em causa é apenas um *direito de acção judicial* e não um meio ou forma de processo. Aliás, a própria lei é a esse propósito clara, ao estipular que “A acção popular civil pode revestir qualquer das formas previstas no Código de Processo Civil”².

1.2. Como avançámos no início deste comentário, estamos aqui no âmbito do contencioso cível, pois são *relações jurídico-privadas* entre os autores e os réus da acção que estão em causa. Como se assinala no acórdão, a transferência da estação/terminal de camionagem apoia-se num acto de licenciamento camarário só impugnável perante os tribunais administrativos, cuja validade não é, como tal, discutida no caso *sub judice*.

A previsão, na Lei n.º 83/95, da acção popular civil não deixa dúvidas sobre a legitimidade dessa sua utilização. Deve até dizer-se que o expediente criado por esta lei tem sido objecto de uma utilização muito mais significativa no âmbito civil do que no contencioso administrativo, o que não deixa de ser surpreendente, face à raiz e tradição jus-publicísticas



do instituto da acção popular³ e ao facto de, pelo menos em nossa opinião, a Lei n.º 83/95 ter sido pensada, no que respeita à sua vertente processual, antes de mais para o contencioso administrativo. As raízes para a existência da acção popular civil devem ser procuradas na própria Constituição a qual prevê, desde a revisão constitucional de 1989, a possibilidade de utilizar o expediente nas relações entre sujeitos privados. Na norma actualmente contida na al. a) do nº 3 do seu artigo 52.º confere-se a todos o direito de acção popular para promover a prevenção, cessação ou perseguição judicial das infracções contra alguns direitos e interesses — entre os quais o ambiente —, não a circunscrevendo ao contencioso administrativo. Pelo contrário, a norma “aponta claramente para uma garantia de *acção popular perante qualquer tribunal*”, sendo entre outras possível “uma acção popular cautelar de natureza civil”⁴. Assim, não podem restar dúvidas sobre a legitimidade da utilização da acção popular por quaisquer cidadãos, individualmente ou em grupo, não só contra a Administração, mas também contra quaisquer entidades públicas e *contra acções ou omissões de outros particulares*. É esta configuração da acção popular como instrumento processual de particulares contra acções ou omissões de outros particulares que justifica a alusão a um processo de horizontalização da acção popular⁵.

1.3. Tanto no âmbito do contencioso administrativo como no contencioso civil, não há dúvidas sobre a utilidade do recurso à acção popular — a qual permite a atribuição de legitimidade processual activa a qualquer elemento do *populus*, independentemente de ter ou não um interesse directo e pessoal na questão objecto do litígio — nos casos de direitos ou interesses “espalhados”, pelo menos no sentido de serem titulados por diversas pessoas.

No entanto, deve ser-se mais preciso na determinação do âmbito em que é legítimo o recurso à acção popular. Nomeadamente em face de uma figura jurídica muito desenvolvida no direito brasileiro e que vai merecendo já alguma aceitação entre nós: a dos *interesses* ou *direitos individuais homogéneos*⁶. De forma muito sintética, diremos que a grande diferença entre esta categoria e a dos *interesses difusos* em sentido estrito é a de que, nos direitos individuais homogéneos estamos perante verdadeiros direitos subjectivos, no seu sentido tradicional, apenas com a particularidade de serem vários os seus titulares e de eles poderem agrupar-se em virtude da *origem comum* de tais posições jurídicas ou do facto de a relação jurídica base que se estabelece entre os seus titulares e o “devedor” ser a mesma ou, pelo menos, ter um grande paralelismo. Como tal, só por razões pragmáticas é que tais posições aparecem interligadas, sendo a sua supra-individualidade, neste sentido, artificial⁷. Pelo que se refere aos interesses difusos eles são, como é sabido, interesses “sem dono” (adespoti, na terminologia italiana, que não é ocioso mencionar, porque o nascimento e desenvolvimento da categoria foi, em grande parte, produto da jurisprudência e doutrina italianas), aparecendo como “a refracção, em cada indivíduo, de *interesses unitários da comunidade*, global e complexivamente considerada”⁸.

Em nosso entender, apesar de não haver uma impossibilidade de utilizar a acção popular para a defesa de direitos individuais homogéneos, é para a tutela de interesses difusos que o instituto faz todo o sentido e que, poderemos mesmo dizer, ele está pensado. E isto porque os seus titulares não podem, em princípio, fundar a sua legitimidade num interesse *pessoal*, que não têm. Daí uma quase unanimidade, na doutrina portuguesa, sobre a circunstância de a acção popular estar pensada para a tutela de interesses difusos, ou seja, de o *objecto da acção popular ser a tutela de interesses difusos*⁹.

1.4. Por esta razão, bem andou o acórdão em apreço ao reconhecer que os autores da acção visavam a tutela de interesses difusos ligados ao ambiente e à qualidade de vida. Se bem que tal conclusão, da nossa parte, possa parecer precipitada — em virtude da exiguidade da matéria de facto a que tivemos acesso, apenas a que resultou da leitura do acórdão — dizêmo-lo não só com base em tais elementos (o grande número de queixosos, a natureza aparentemente difusa ou fluída da ofensa aos seus interesses, a circunstância

de eles aparecerem como membros de uma comunidade e de ser nessa qualidade que reclamam a tutela dos seus interesses), mas também em virtude do recurso ao expediente da acção popular, concretamente à Lei n.º 83/95.

Nesta linha, só podem merecer o nosso aplauso as afirmações dos doutos magistrados que votaram o acórdão no momento em que dizem: “(...) os particulares requerentes, agindo como uma espécie de ‘ministério público especial’, jamais poderiam aspirar a uma tutela egoísta e exclusiva das suas situações jurídicas individuais, uma vez que os interesses a tutelar se perfilam como pertença genérica da comunidade citadina em que se inserem”.

2. O grande objectivo do nosso comentário passa pela chamada de atenção para a articulação entre uma *acção popular proposta para a tutela de interesses difusos e a possibilidade de ordenar providências cautelares não especificadas* para a protecção de tais interesses. A este nível, debruçar-nos-emos, sucessivamente, sobre a justeza de tal relação, em abstracto (2.1.), justeza reforçada pelo facto de a Lei n.º 83/95 não contemplar quaisquer procedimentos cautelares especiais e pela importância do princípio da prevenção no direito do ambiente (2.2.), para terminar com a explicação da importância do princípio da proporcionalidade na decisão de decretar ou não a providência, quer enquanto princípio jurídico-constitucional da maior importância, quer em face da sua valência específica ao nível das providências cautelares (2.3.).

2.1. Como reconhecem tanto os magistrados que votaram o acórdão como o que foi vencido, estamos no caso *sub judice* perante *interesses difusos* que não devem ser confundidos com posições jurídicas substancial ou *substantivamente tuteladas* como são os direitos subjectivos. Os autores da acção não estão a exercer posições jurídicas *qualificadamente* protegidas por normas jurídicas *directamente destinadas* à tutela dessa posição, nem tão-pouco se encontram numa situação *diferenciada* relativamente aos demais interessados. Pelo contrário, eles são titulares de *interesses difusos*, posições tuteladas *procedimental e processualmente* — permitindo aos seus titulares, designadamente por intermédio da acção popular, fazer desencadear os meios de tutela administrativa e jurisdicional para a sua defesa — mas que são *vazias de conteúdo*, não sendo substancialmente protegidas pela norma jurídica.

De acordo com a sentença, “não vem (...) suficientemente demonstrada a especial qualificação dos interesses dos requerentes (...) merecedora de uma tutela especial diferenciada da dos restantes municíipes”, o que confirma a catalogação dos interesses carecidos de protecção como interesses difusos.

Uma vez que, de acordo com a letra da lei, a providência cautelar em questão é destinada à *tutela de direitos subjectivos* (o n.º 1 do artigo 381.º fala em receio de lesão “ao seu direito” e no requerimento da providência adequada a assegurar a efectividade do “direito ameaçado”) poderia suscitar-se a questão de saber se a sua utilização para proteger interesses difusos não seria de negar, sem mais. No entanto, em consonância com a Lei n.º 83/95, estabelece-se no próprio CPC, desde a revisão de 1995-96, que “Têm legitimidade para propor e intervir nas acções e *procedimentos cautelares* destinados, designadamente, à defesa da saúde pública, *do ambiente*, da qualidade de vida (...) *qualquer cidadão* no gozo dos seus direitos civis e políticos, as associações e fundações defensoras dos interesses em causa (...)” (artigo 26.º-A; itálicos nossos).

Daí que não se possa fazer uma interpretação estrita da norma contida no n.º 1 do artigo 381.º do CPC: a alusão desta norma a *direitos* não pode levar ao seu afastamento quando os requerentes visarem evitar uma lesão grave e dificilmente reparável a interesses difusos protegidos por lei, como o ambiente. Apesar de as situações mais frequentes – e para as quais, provavelmente, o preceito foi pensado – serem relativas ao risco de lesão de *direitos subjectivos*, o âmbito da protecção concedida por estas providências cautelares não se deve circunscrever a esses direitos. Para além da previsão de tal possibilidade no artigo 26.º-A



do mesmo diploma, devemos acompanhar Abrantes Geraldes quando conclui: “(...) desde que estejam suficientemente apurados os requisitos das providências cautelares comuns também os referidos interesses difusos ou os interesses colectivos poderão beneficiar desta forma de defesa provisória, sendo, aliás, instrumentos dotados de elevada eficácia para efeitos de impedir a concretização dos danos ambientais (...)”¹⁰.

No contencioso civilístico, e num momento histórico em que a importância de bens jurídicos como o ambiente é tão significativa, tanto em termos jurídico-constitucionais e legais, como para os anseios, interesses e direitos dos cidadãos — sendo certo que a tutela cautelar assume aqui um papel decisivo — não se podem levantar obstáculos decorrentes de uma leitura estrita da lei ao requerimento das providências cautelares em cada caso adequadas a prevenir atentados ao ambiente, um dos interesses protegidos pela Lei n.º 83/95. No caso do ambiente é particularmente verdade que “a função instrumental das providências cautelares não especificadas tanto se ajusta à tutela de direitos subjectivos como se adapta à dos interesses difusos, interesses colectivos ou à de outros interesses juridicamente protegidos”¹¹.

2.2. O princípio da prevenção é, sem dúvida, um dos mais destacados princípios do direito do ambiente, razão pela qual a tutela preventiva (seja ela conservatória ou antecipatória) tem, neste domínio, um interesse particular¹². Daí que seja de lamentar o facto de a Lei n.º 83/95 não consagrar quaisquer providências cautelares especificamente destinadas à tutela dos interesses por ela protegidos, nomeadamente do ambiente¹³ — para além das possibilidades alargadas do juiz conferir efeito suspensivo ao recurso contencioso de anulação (artigo 18.º).

Esta lacuna da lei apresenta-se como uma razão mais para justificar o recurso às providências cautelares não especificadas do processo civil. Se esse recurso é defendido no âmbito do próprio contencioso administrativo mais razões existem para a sua convocação no âmbito da tutela jurídico-civil. Com o argumento suplementar de o n.º 2 do artigo 12.º estabelecer que “A acção popular civil pode revestir *qualquer das formas* previstas no Código de Processo Civil” (itálico nosso).

Num direito que deve ser baseado, antes de mais, em ideias de prevenção, a tutela judicial exige, na grande maioria dos casos, o recurso a providências céleres e eficazes na tutela de bens susceptíveis de ofensas irreversíveis, providências essas cuja configuração poderá variar muito de caso para caso. Daí o préstimo indiscutível e indispensável das providências cautelares não especificadas na protecção do ambiente.

2.3. A grande questão discutida no acórdão teve a ver com a ponderação e tentativa de harmonização feitas entre os interesses conflituantes: de um lado o direito ao ambiente e à qualidade de vida, do outro os interesses ao livre desenvolvimento de uma actividade económica privada, ambos tutelados pela Constituição.

As dificuldades nessa ponderação são claras, desde logo pelo facto de não ter havido consenso entre os magistrados. Na decisão que obteve vencimento, considerou-se que os “custos sociais” de tais providências seriam exorbitantes, que “só em casos limite de grave e intolerável degradação do ambiente e da qualidade de vida, devidamente comprovados” seria de admitir a exercitação das providências em causa — o que nos parece de um excessivo rigor no sentido de defender um bem jurídico, o ambiente, que reclama de forma muito vincada medidas conservatórias e antecipatórias, em nome da prevenção — e que não existia um “risco anormal de vizinhança”. Em suma, considerou-se que o “prejuízo para os requeridos resultantes do decretamento da providência exced(i)a consideravelmente o dano que com ela se pretende(i)a evitar”. O magistrado vencido, por sua vez, declarou que deferiria integralmente a providência requerida, por considerar que há efectivamente uma violação dos interesses difusos ao ambiente dos moradores da zona em questão e por uma violação ambiental implicar uma “violação de direitos básicos de personalidade e cidadania”, não podendo o interesse nuclearmente económico das empresas agravadas prevalecer sobre “os direitos ambientais dos recorrentes”.

Mais do que procurar dizer a quem, em nossa opinião, assiste razão, interessa-nos pôr em evidência o inegável mérito do acórdão ao destacar o papel do *princípio da proporcionalidade*, nas suas diversas dimensões (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), na resolução do litígio. Sendo a protecção do ambiente um objectivo constitucional e o direito ao ambiente um direito fundamental com assento na Constituição, a sua tutela tem quase sempre de ser conciliada com outros valores e direitos constitucionalmente acolhidos, nomeadamente os ligados ao desenvolvimento económico, como acontece no caso presente. Essa conciliação dependerá das especificidades de cada situação concreta, no seio da qual o critério base que deve presidir à resolução dos conflitos deve ser fornecido pelo *princípio da proporcionalidade*, desde logo enquanto princípio jurídico-constitucional¹⁴.

No entanto, o princípio da proporcionalidade não deve ser aqui visto apenas enquanto princípio geral de direito acolhido na Constituição mas também na sua valência específica no que a estas providências cautelares respeita. A ideia da proporcionalidade é logo sugerida pelo n.º 1 do artigo 381.º do CPC, quando fala na providência “concretamente adequada”; mas é sobretudo o artigo 387.º (“Deferimento e substituição da providência”) que obriga à intervenção deste princípio na decisão de decretar (ou não) a providência requerida: para além da necessidade de probabilidade séria da existência do direito e de um receio suficientemente fundado da sua lesão (n.º 1), acrescenta-se que a providência pode ser recusada pelo tribunal “quando o prejuízo dela resultante para o requerido excede consideravelmente o dano que com ela o requerente pretende evitar” (n.º 2).

Consagra-se nesta norma, de forma expressa, o recurso ao princípio da proporcionalidade no juízo sobre a providência cautelar, sendo este um dos domínios “que mais reclama a interferência dos factores da ponderação, do bom senso, do equilíbrio, enfim, da justa medida que permita estabelecer a melhor composição dos interesses conflituantes, sem graves riscos de prejuízos para o requerido, mas também sem excessivos receios de proferir uma decisão total ou parcialmente favorável ao requerente”¹⁵. E foi isso que aconteceu no caso *sub judice*: os 2 magistrados que votaram o acórdão chegaram à conclusão de que o prejuízo, para os requeridos, da outorga da providência excederia consideravelmente o dano que os requerentes pretendiam evitar, razão que os levou, com legitimidade formal indiscutível, a negar o seu decretamento.

3. Em conclusão, devemos acentuar o grande interesse deste acórdão, ao articular a *tutela de interesses difusos* por intermédio da *acção popular civil*, prevista na Lei n.º 83/95, com o recurso às *providências cautelares não especificadas* do processo civil, usando o critério geral da *proporcionalidade* para fazer a ponderação entre os interesses conflituantes em jogo. As dificuldades do resultado de tal ponderação são muitas, o que é bem reflectido pelo facto de não ter havido consenso entre os magistrados que tiraram o acórdão.

Em todo o caso, por não estarem em jogo verdadeiros *direitos subjectivos* mas simples interesses difusos, somos tentados a manifestar a nossa concordância com a decisão maioritária: não que seja de negar (pelo contrário!) o recurso a estas providências para a tutela de tais posições, mas apenas porque a prova apresentada deverá, em tais casos, ser mais concludente. Quando assim não for — como parece não ter sido, no caso em apreço — é natural que a balança da ponderação pese mais para o lado do(s) direito(s) ao desenvolvimento económico. A outorga da providência cautelar pode acarretar graves prejuízos para os direitos do requerido, prejuízos esses que foram valorizados pelo tribunal, que maioritariamente os considerou superiores aos danos que se pretendiam evitar.

José Eduardo Figueiredo Dias
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra



¹ Cfr. *Robin de Andrade, A Acção Popular no Direito Administrativo Português*, Coimbra Editora, 1967, p. 2 e nota 1.

² Para uma análise do regime da acção popular civil no direito português — se bem que mais orientada para a sua comparação com os regimes das “class actions” norte-americanas e da “acção civil pública brasileira” do que para as especificidades da tramitação respectiva —, cfr. *António Payan Martins, Class Actions em Portugal*, Edições Cosmos, Lisboa, 1999, pp. 101-128.

³ Sobre essas raízes e tradição cfr., por todos, Robin de Andrade, que destaca o significado *político-social e comunitário* do direito de acção popular, tanto na sua vertente correctiva como na supletiva (*ob. cit.*, pp. 140-147).

⁴ Cfr. *Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a ed. revista, Coimbra Editora, 1993, anot. viii ao art. 52.^º (p. 281).

⁵ Cfr. *Paulo Otero, “A Acção Popular: configuração e valor no actual Direito português”, Revista da Ordem dos Advogados*, ano 99, III, Novembro 1999, pp. 871-893 (p. 885).

⁶ Sobre ela cfr., entre nós, José Eduardo Dias, *Tutela Ambiental e Contencioso Administrativo*, colec. *Studia Iuridica*, Coimbra Editora, 1997, especialmente pp. 250-254; no direito brasileiro cfr., entre outros, *Ada Pellegrini Grinover, “O processo coletivo do consumidor”, in: Textos – Ambiente e Consumo*, Centro de Estudos Judiciários, I volume, 1996, pp. 221-230 (pp. 224 e ss.) e *Morato Leite, “Interesses meta-individuais: conceitos-fundamentações e possibilidade de tutela”, in: Cidadania Coletiva*, Paralelo 27, Florianópolis, 1996, pp. 27-43 (pp. 35 e ss.). Também ao nível da legislação e jurisprudência nacionais a categoria mereceu já acolhimento: na legislação, ela está consagrada na Lei n.^º 24/96, de 31 de Julho (defesa dos consumidores), concretamente na al. f) do seu artigo 3.^º (direito do consumidor à prevenção e reparação de danos patrimoniais resultantes da ofensa de direitos individuais homogéneos), na al. c) do artigo 13.^º (legitimidade activa do Ministério Público e do Instituto do Consumidor quando estejam em causa este tipo de interesses) e ainda no artigo 20.^º (intervenção do Ministério Público); também no Decreto-Lei n.^º 489/99, de 13 de Novembro (Código dos Valores Mobiliários), concretamente nos seus artigos 31.^º, n.^º 1 e 34.^º, n.^º 2. Quanto à jurisprudência, podem ser encontradas diversas referências à categoria em arestos recentes do nosso Supremo Tribunal de Justiça: por todos, cfr. o seu acórdão de 23.09.97 (processo 97B503).

⁷ Alguns Autores aludem, nesta sede, ao facto de os direitos individuais homogéneos serem colectivos apenas “accidentalmente”, pois o que está em causa é a necessidade de dar um tratamento colectivo à reparação de danos pessoalmente sofridos: cfr. *José Carlos Barbosa Moreira, “A legitimização para a defesa dos interesses difusos no direito brasileiro”, in: Temas de Direito Processual (Terceira Série)*, São Paulo, 1984, pp. 195 e ss. (apud *António Payan Martins, ob. cit.*, p. 25).

⁸ *Gomes Canotilho/Vital Moreira, ob. cit.*, p. 282; itálico nosso.

⁹ Cfr., entre outros, *Rui Chancerelle de Machete, “Algumas notas sobre os interesses difusos, o procedimento e o processo”, in: Estudos em Memória do Professor Doutor João de Castro Mendes*, Lex, Lisboa, 1995, pp. 651-662 (pp. 656 e 660); id., “Acção procedural e acção popular – Alguns dos problemas suscitados pela Lei n.^º 83/95, de 31 de Agosto”, *Actas do I Congresso Internacional de Direito do Ambiente da Universidade Lusíada*, Porto, 1996, pp. 263-270 (p. 266); *Teixeira de Sousa, “A Protecção Jurisdicional dos Interesses Difusos: Alguns Aspectos Processuais”, in: Textos – Ambiente e Consumo, cit.*, p. 231-245 (pp. 235, 237 e 242); *Paulo Otero, ob. cit.*, pp. 872 e 881; e, por último, *José Eduardo Dias, “Os Efeitos da Sentença na Lei de Acção Popular”, Revista do CEDOUA*, n.^º 3 (Ano II, 1.1999), pp. 47-64 (p. 49).

¹⁰ Cfr. *Abrantes Geraldes, Temas da Reforma do Processo Civil*, III volume, 2.^a ed., 2000, Almedina, Coimbra, p. 80. O Autor chega a esta conclusão, após ter já manifestado a sua opinião (*ob. cit.*, p. 78 e seg.) de acordo com a qual “o facto de o art. 381.^º, n.^º 1, se reportar apenas, expressis verbis, a ‘direitos’, não significa que devam ficar afastados do âmbito de aplicação das medidas cautelares não especificadas, outros interesses juridicamente relevantes. (...) Seria, de facto, de estranhar que desses interesses pudesse ficar arredada a tutela consentida pelas providências cautelares, numa altura em que tanto se fala na protecção eficaz (que se pressupõe célebre) do ambiente ou dos recursos naturais (...)”.

¹¹ Cfr. *Abrantes Geraldes, ob. cit.*, p. 81.

¹² Sobre o princípio da prevenção como princípio específico do direito do ambiente cfr., por todos, *Cláudia Cruz Santos/José Eduardo Dias/Maria Alexandra Aragão, Introdução ao Direito do Ambiente*, coord. de *José Joaquim Gomes Canotilho*, Univ. Aberta, 1998, pp. 44-46.

¹³ Já tivemos ocasião de lamentar tal lacuna da Lei n.º 83/95 (cfr. *Tutela Ambiental e Contencioso Administrativo, cit.*, p. 312), defendendo como uma das formas de a superar ou integrar o recurso às providências cautelares não especificadas do processo civil (pp. 313 e ss.).

¹⁴ Cfr. *Carla Amado Gomes (A Prevenção à Prova no Direito do Ambiente — Em Especial, os Actos Autorizativos Ambientais, Coimbra Editora, 2000)*, tanto sobre a necessidade de conciliar a proteção do ambiente com outros valores e direitos constitucionalmente acolhidos (pp. 44 e ss.) — devendo, em todo o caso, o desenvolvimento económico “fazer-se com a salvaguarda dos valores ambientais, não contra eles” — como sobre o papel do princípio da proporcionalidade na resolução dos conflitos ambientais (pp. 48 e ss.).

¹⁵ Cfr. *Abrantes Geraldes, ob. cit.*, p. 219.