

A Legitimidade Passiva no Contencioso Ambiental — um por todos?

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo

Secção do Contencioso Administrativo

Recurso n.º 44.553, 16 de Junho de 1999, de que é recorrente Fora de Série, Lda., e recorrido o TAC de Lisboa e de que foi Relator o Exmo. Cons. Dr. Cruz Rodrigues

Assunto:

Interesses difusos. Direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado. Legitimidade para agir em sua defesa.

Sumário:

I — O interesse difuso, categoria em que se incluem o direito ao ambiente e o direito dos consumidores, constitui um interesse plurindividual, que configura um direito subjectivo público.

II — Pela ofensa desse direito são atingidos todos aqueles que, de modo estável, se inserem na colectividade cujo direito ao ambiente sadio é ofendido por qualquer acção de ente público ou privado.

III — Como direito que é de todos e de cada um dos membros dessa comunidade, pode ser defendido em juízo quer por associação constituída com vista à sua salvaguarda quer por qualquer dos indivíduos que constituem a comunidade.

IV — A presença em juízo, em defesa desse direito, apenas de um dos membros da colectividade não é causa de ilegitimidade, seja ela activa ou passiva.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo

Fora de Série, Lda., recorre da sentença do TAC de Lisboa que rejeitou por ilegitimidade passiva o recurso contencioso por ela interposto do despacho de 21/7/97, do Governador Civil de Lisboa

Alega e conclui:

a) As identificações e moradas dos diversos subscritores dos abaixo-assinados são ilegíveis na sua esmagadora maioria, senão mesmo na sua totalidade.

b) O Senhor Timóteo Alves Gouveia actuou sempre junto das autoridades públicas como representante dos demais interessados particulares.

c) No requerimento do pedido de suspensão da eficácia do acto do Exmo. Governador Civil de Lisboa de 21-07-97, como providência antecipatória do recurso contencioso, a requerente requereu a citação de Timóteo Alves Gouveia na sua qualidade de representante dos demais interessados particulares.

d) Tal suspensão foi decretada uma vez que se verificavam os pressupostos cumulativos da suspensão da eficácia.

e) Nessa providência não foi invocada a hipotética ilegitimidade que, nos termos do art. 494.º do Cód. Proc. Civil é uma excepção dilatória e, portanto, do conhecimento oficioso do Tribunal nos termos do art. 495.º do mesmo Diploma.

f) Não existe assim ilegitimidade passiva da autoridade recorrida, porquanto foram citados, não só aquela autoridade, como também todos os interessados particulares na pessoa de Timóteo Alves Gouveia, que sempre se assumiu como representante dos subscritores dos abaixo-assinados, sendo reconhecido nessas vestes pelas diferentes autoridades públicas que intervieram no processo.

g) Nos diversos abaixo-assinados existentes no apenso ao presente processo as assinaturas e rubricas são em número diverso e ilegíveis, como facilmente se pode constatar, bem como as moradas.

Por tudo isto, termos em que, nos melhores de Direito e com o sempre mui douto suprimento de Vossas Excelências, deve ser revogada a dita sentença de que se recorre e, em consequência, ser dado provimento ao presente recurso, com o que se fará serena, pacífica e objectiva

Justiça

O Digno Magistrado do M.º P.º pronuncia-se nos termos seguintes:

— O recurso, a meu ver, não merece provimento.

— De facto, impendendo sobre a recorrente o ónus de identificar os interessados a quem o provimento do recurso possa prejudicar e não obstante ter sido convidado a regularizar a petição de recurso face à omissão constatada nessa matéria, a recorrente menosprezou o ensejo proporcionado por esse convite e achou por bem não desenvolver quaisquer diligências no sentido de identificar tais interessados.

— Em nova petição, limitou-se a reeditar o requerimento em que pedia a “*citação do representante dos moradores*”, bem sabendo que este não era detentor de qualquer instrumento jurídico que lhe conferisse poderes ao exercício dessa representação.

— Ora, a verdade é que os referidos moradores, titulares de interesses ou direitos que podiam ser afectados pelo provimento do recurso, encontravam-se individualizados nos abaixo-assinados dirigidos ao Governo Civil de Lisboa.

— Daí que se tornasse imperativo que, ao menos nessa oportunidade, a recorrente tivesse diligenciado obter a identificação o mais completa possível desses interessados.

— Não o tendo feito, a correspondente irregularidade é geradora de uma situação de ilegitimidade passiva, pelo que não suscita censura a sentença impugnada ao rejeitar o recurso contencioso, por ilegal interposição — confrontar Acórdão de 2-12-92 e 8-9-93, nos Recursos n.º 31.399 (APDR de 17-15-96. 6803) e 32.622, respectivamente.

Colhidos vistos, cumpre decidir.

São os seguintes os factos com interesse para a decisão:

a) A recorrente é possuidora do Alvará n.º 58/95, emitido pela Câmara Municipal de Oeiras para explorar um estabelecimento “*Bar*” com funcionamento das 22 às 4 horas.

b) Por despacho do Ex.º Governador Civil de Lisboa de 21-7-1997, ora impugnado foi determinada a redução de horário de funcionamento do estabelecimento da recorrente para as 0 horas.

c) O referido despacho foi notificado à recorrente, na pessoa do seu legal representante, em 5 de Agosto de 1997.

d) Tal despacho foi proferido com base nas queixas sucessivas apresentadas por alguns moradores, entre eles o recorrido particular, Timóteo Alves Gouveia, conforme decorre dos abaixo-assinados juntos ao p.i. e que aqui se dão por reproduzidos.

Fora de Série, Lda., interpôs recurso contencioso do despacho de 21/7/97, do Governador Civil de Lisboa, que determinou a redução do seu horário de funcionamento para as 0 horas.

Dirigiu o recurso contra o autor do acto e indicou Timóteo Alves Gouveia como interessado a quem a sua procedência pode prejudicar.

Após a citação deste, o Mm.º Juiz “*a quo*” ordenou a notificação da recorrente para identificar todos os subscritores dos abaixo-assinados, de que resultou a redução do horário de funcionamento do bar.

Respondeu a recorrente que lhe é impossível fazê-lo por serem ilegíveis as assinaturas e indicações de moradas de muitos deles, acrescentando que todos devem considerar-se representados pelo recorrido particular citado, que sempre tomou a iniciativa e agiu em nome de todos e assim observada a exigência da al. b) do n.º 1 do artigo 36.º da LPTA.

Ponderou o Mm.º Juiz que o legislador impôs ao recorrente o ónus de indicar a identidade e residência dos interessados a quem o provimento do recurso pode directamente prejudicar, requerendo a sua citação, sem restringir ou fazer depender o cumprimento desse dever processual dos elementos constantes do processo instrutor.

Acrescenta que do incumprimento deste imperativo resulta que os demais interessados não tiveram oportunidade de exercer o contraditório e com este fundamento conclui rejeitando o recurso por ilegitimidade passiva.

E contra esta decisão que a recorrente se insurge.

Vejamos então.

Na tese que obteve acolhimento no despacho recorrido, estar-se-ia perante uma situação de litisconsórcio necessário passivo a impor que sejam demandados todos os autores das várias queixas que levaram a autoridade recorrida a ordenar a redução do horário de funcionamento do estabelecimento da recorrente. É o incumprimento dessa exigência que, nos termos do artigo 28.º do Código de Processo Civil, está na origem da ilegitimidade passiva.

Será de aceitar esta solução?

Depreende-se do processo que o incómodo provocado pelos ruídos originados no bar, sobretudo pelos seus frequentadores, conduziu a vizinhança a um movimento de reacção corporizado em múltiplas exposições dirigidas à entidade competente e no qual assumiu papel de relevo o recorrido particular, também vizinho, Timóteo Alves Gouveia.

Em causa está, como se vê, a defesa do ambiente, que a Constituição da República aponta no artigo 9.º, als. d) e e), como tarefa do Estado, mas no artigo 66.º, n.º 1 faz também recair sobre os cidadãos em geral, ao preceituar que “*todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender*”.

A Lei de Bases do Ambiente, Lei 11/87, de 7/4, dispõe no n.º 1 do artigo 2.º que incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares e comunitárias promover a melhoria da qualidade de vida quer individual quer colectiva.

No artigo 3.º acrescenta que:

"O princípio geral constante do artigo anterior, implica a observância dos seguintes princípios específicos:

c) Da participação: os diferentes grupos sociais devem intervir na formulação e execução da política do ambiente e ordenamento do território, através dos órgãos competentes da administração central, regional e local e de outras pessoas colectivas de direito público ou de pessoas e entidades privadas".

No artigo 5.º, n.º 1 prescreve que:

"1 — A qualidade de vida é resultado da interacção de múltiplos factores no funcionamento das sociedades humanas e traduz-se na situação de bem-estar físico, mental e social e na satisfação e afirmação culturais, bem como em relações autênticas entre o indivíduo e a comunidade, dependendo da influência de factores inter-relacionados."

No artigo 6.º aponta como componentes do ambiente o ar, a luz, a água, o solo vivo e o subsolo, a flora, a fauna.

No artigo 40.º, sob a rubrica "Direitos e deveres dos cidadãos", estabelece:

"1 — É dever dos cidadãos, em geral, e dos sectores público, privado e cooperativo, em particular, colaborar na criação de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e na melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida.

2 — Às iniciativas populares no domínio do ambiente e da qualidade de vida quer surjam espontaneamente quer correspondam a um apelo da administração central, regional ou local, deve ser dispensada protecção adequada, através dos meios necessários à prossecução dos objectivos do regime previsto nesta lei.

3 — O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público, em especial as autarquias, fomentarão a participação das entidades privadas em iniciativas de interesse para a prossecução dos fins previstos na presente lei nomeadamente as associações nacionais ou locais de defesa do ambiente, do património natural e construído e de defesa do consumidor.

4 — Os cidadãos directamente ameaçados ou lesados no seu direito a um ambiente de vida humana sadio e ecologicamente equilibrado podem pedir, nos termos gerais de direito, a cessação das causas de violação e a respectiva indemnização."

Relativamente ao ruído, a chamada poluição sonora, dispõe no artigo 22.º que a luta contra ele visa a salvaguarda da saúde e bem-estar das populações e prevê um elenco de meios destinados a efectivá-la.

O regulamento geral respectivo, aprovado pelo DL. 251/87, de 24/6, depois alterado pelo DL. 292/89, de 2/9, e que estabelece regras relativas à instalação de boites e discotecas e à realização de espectáculos ao ar livre, pondera no preâmbulo que *"o ruído como estímulo sonoro sem conteúdo informativo para o auditor, que lhe é desagradável ou que o traumatiza, constitui actualmente um dos principais factores de degradação da qualidade de vida e representa, como tal, um elemento importante a considerar no contexto da saúde ambiental e ocupacional das populações"* e estabelece *"... o conjunto de normas em que se apoia um quadro legal adequado a uma política de prevenção e combate ao ruído, circunstância indissociável da promoção de um ambiente menos traumatizante e mais sadio"*.

Ainda sobre a matéria, a Portaria 879/90, de 20/9, estabelece disposições sobre a poluição sonora resultante do exercício de certas actividades.

O DL. 72/92, de 28/4 e D. Reg. 9/92, de 28/4, que o regulamenta, contém um quadro geral de normas de protecção dos trabalhadores contra os riscos decorrentes da exposição ao ruído durante o trabalho.

A Lei 24/96, de 31/7, que estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores, assegura no artigo 10.º o direito à acção inibitória destinada a prevenir, corrigir ou fazer cessar práticas lesivas dos direitos do consumidor consignados nessa lei, que, nomeadamente, atentem contra a saúde e segurança física, se traduzam no uso de cláusulas gerais proibidas ou consistam em práticas comerciais expressamente proibidas por lei.

No artigo 12.º reconhece ao consumidor a quem seja fornecida coisa com defeito o direito a exigir a reparação da coisa, a sua substituição, a redução do preço ou a proceder à resolução do contrato.

No artigo 13.º confere legitimidade para a proposição desse tipo de acções, não só aos consumidores directamente lesados, mas aos consumidores e associações de consumidores, ainda que não directamente lesados.

Subjacente a estes diplomas está a concepção do direito a um ambiente sadio, vertente do direito ao bem-estar de natureza mais abrangente, como expressão da apetência participativa do cidadão nas decisões administrativas e da necessidade de proteger interesses plurindividuais evidenciados pela sociedade de massas e por uma maior maturidade cívica do cidadão, que o leva também a aperceber-se da incapacidade do poder público para sanar os conflitos entre ele e a sociedade.

É a luta pela realização do Direito que está em causa.

Surge, assim, a noção de interesse difuso, que no dizer de Colaço Antunes, tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo, é o interesse juridicamente reconhecido de uma pluralidade indeterminada ou indeterminável de sujeitos

que potencialmente inclui todos os participantes da comunidade geral de referência. Não é um simples interesse individual, reconhecedor de uma esfera pessoal e exclusiva de domínio, mas o interesse de cada indivíduo na medida em que pertencente à pluralidade de sujeitos a que se refere a norma que o reconhece. A sua consagração jurídica resulta no reconhecimento de uma pluralidade de situações objectivas a sujeitos individuais ou a entes associativos.

É um direito de todos e de cada um dos membros de determinada comunidade de cidadãos e daí que, como direito subjectivo público de carácter colectivo, possa ser objecto de defesa por parte de entidades associativas constituídas para o efeito ou por cada indivíduo por si só.

No caso presente, como pertencente a todos e a cada um dos vizinhos, o direito a reagir contra a poluição sonora originada no bar pode ser exercido não só por associações de defesa do ambiente, que com dificuldade poderão ser havidas como representando a todos, ao menos nos moldes tradicionais, mas ainda por cada um deles.

A participação no procedimento administrativo não lhes confere uma legitimidade acrescida, diversa daquela de que eram já titulares enquanto elemento de uma mesma comunidade e que possuem também todos os restantes membros, ainda que não subscritores das exposições apresentadas.

Dentro desta linha de pensamento, decidiu o Supremo Tribunal Administrativo que “... *para além deles, outros interesses são alegados, que embora não digam directa e exclusivamente respeito à esfera jurídica dos recorrentes, lhes estão ligados, na medida em que os mesmos recorrentes estão inseridos numa comunidade que vem a ser afectada. É o caso dos cheiros, insectos e falta de drenagem, no que não se refira à habitação dos recorrentes, mas ao meio em que vivem, ao prejuízo geral causado à via pública, à lesão dos estabelecimentos da vizinhança, ... ao prejuízo do acesso à praia da freguesia. O interesse no afastamento desses danos para os habitantes da zona integrar-se-á na categoria chamada dos interesses difusos, em relação aos quais se vem procurando estabelecer, legal e jurisdicionalmente, regras concernentes à legitimidade processual.*

Reconhece-se essa legitimidade a organizações especificamente voltadas para a defesa e prossecução desses interesses (por exemplo, Associação de Defesa de Consumidores, de defesa de uma zona, etc.). Mas também se confere legitimidade aos particulares individualmente, observadas certas condições.

Assim, por um critério territorial, pode reconhecer-se legitimidade a quem viva permanentemente numa zona afectada” — Ac. de 28/9/90, rec. 27.113.

A mesma orientação foi perfilhada no acórdão de 28/12/94, rec. 36.570, no qual se decidiu que “... *no tocante à legitimidade dos agravantes, já este STA se pronunciou pela afirmativa quanto aos titulares dos chamados interesses difusos, no sentido de que tem legitimidade para impugnar um a.a., desde que este cause prejuízos no ambiente do local (ainda que não directamente à respectiva habitação) quem vive permanentemente nesse local, na medida em que é dos titulares do interesse difuso o (interesse) na preservação do mesmo ambiente*”.

Em questão estava em qualquer dos acórdãos a legitimidade activa, mas a solução não é diversa para a legitimidade passiva. Num e noutro desses casos, a preocupação é a mesma, a de assegurar a defesa em juízo dos interesses difusos.

Reconhecer-se-á, por isso, legitimidade para por si litigar em defesa do ambiente ao membro da comunidade atingida por procedimento lesivo desse ambiente, seja reagindo como recorrente, seja opondo-se ao recurso, na situação de recorrido particular.

Escreve ainda Colaço Antunes, ob.cit., que “... *os problemas a resolver dizem respeito à individualização do sujeito e das situações que legitimam a agir para a sua tutela ... quem pode agir como e porquê pode agir em juízo em defesa das eventuais lesões do ambiente, dos bens culturais e dos bens de consumo.*

...

Entre os critérios utilizados sobressai o da localização dos respectivos interesses difusos num determinado âmbito territorial ... o juiz administrativo reconhece a dedução em juízo... da parte de qualquer componente estável da colectividade inserida num determinado ambiente, no pressuposto de que a inserção não seja ocasional nem precária e possa qualificar e diferenciar o interesse da pessoa singular à conservação de um determinado bem ambiental.

...

Quando se exige ao titular da acção processual que tenha um direito subjectivo afectado ..., ele não tem que provar a materialidade do seu direito mas apenas que formalmente pertence à categoria daqueles sujeitos que a lei teve em conta ao regular os seus efeitos. Neste caso o titular da acção representa toda uma colectividade, todos os destinatários do ordenamento legal em causa”.

É a ideia já expressa nos acórdãos citados, segundo a qual a legitimidade para estar em juízo em defesa de interesses difusos se afere pela inserção estável em comunidade cujo direito a um ambiente sadio se vê ofendido pela acção de ente público ou privado.

Nessa situação o particular, ainda que desacompanhado dos restantes membros da colectividade, dispõe de legitimidade para agir em defesa do direito.

Do mesmo modo assegura a legitimidade passiva, nas mesmas circunstâncias, ao ser demandado como recorrido particular, sem a presença dos restantes interessados, ainda que estes tenham participado na reacção popular contra a ofensa do direito, nomeadamente apresentando queixa à autoridade competente.

A situação não é de litisconsórcio necessário passivo contra o que é pressuposto na decisão recorrida, o que conduz à improcedência da excepção de ilegitimidade.

Pelo exposto, acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo em conceder provimento a este recurso, em revogar a decisão sob censura e em ordenar o prosseguimento do recurso contencioso, a menos que a isso se oponha qualquer outro obstáculo.

Não são devidas custas.

Comentário

A importância do acórdão que se anota reside fundamentalmente no facto de, considerando o interesse difuso como um interesse de todos e de cada membro de determinada comunidade de cidadãos, retirar deste reconhecimento todas as consequências ao nível da legitimidade activa e passiva. Com efeito, o reconhecimento jurisprudencial de que a presença em juízo em defesa desses interesses de apenas um dos membros da colectividade não é causa de ilegitimidade, activa ou passiva, é um passo importante no sentido da sua tutela jurisdicional efectiva, vindo concretizar opções constitucionais e legislativas nesse sentido.

Na presente situação está em causa a tutela jurisdicional do ambiente e as inovações que veio introduzir no nosso ordenamento jurídico, em particular no que concerne à legitimidade de acesso ao contencioso administrativo, e que julgamos terem sido descuradas na fundamentação deste acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, como procuraremos demonstrar. No fundo, trata-se de um caso em que é patente “o impacto construtivo (reconstrutivo)”¹ que o direito do ambiente exerceu sobre alguns dos instrumentos e conceitos tradicionais do direito administrativo. De salientar a importância do caso *sub iudice* ainda sobre um outro aspecto – a situação que o originou evidencia a importância crescente da participação dos administrados na vida e funcionamento da Administração que, intervindo para defender as posições jurídicas subjectivas que o ordenamento jurídico lhes reconhece, influenciam deste modo as decisões dos órgãos públicos.

São estas as questões que iremos tratar.

1. O ambiente, a constituição e a acção popular

O ordenamento jurídico português consagra inequivocamente o direito dos cidadãos ao ambiente, reconhecimento jurídico que se deve ao grande relevo que o ambiente vem assumindo como novo valor individual, social e político. É tal a sua importância ao nível da nossa lei fundamental que podemos falar da existência de uma verdadeira “constituição ambiental”, consagrando um direito subjectivo ao ambiente (como direito fundamental autónomo pertencente a qualquer pessoa, de acordo com o artigo 66.º), mas considerando-o também na sua dimensão objectiva, enquanto bem jurídico que o Estado deve proteger e promover (artigos 9.º, *d*) e *e*), e 66.º, n.º 2), tutela que é complementada pela garantia constitucional de acesso ao direito e aos tribunais.

Além disso, a Constituição reconhece ao “direito a um ambiente de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado” um meio suplementar de tutela relativamente a outros direitos e

interesses dos cidadãos, ao consagrar na al. a) do n.º 3 do artigo 52.º o direito de acção popular para defesa de interesses difusos, privilegiando, entre outros, a qualidade de vida e a preservação do ambiente. Este direito, regulamentado posteriormente pela Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, trouxe consigo uma verdadeira revolução no que respeita ao acesso à justiça administrativa, alargando substancialmente o leque dos interessados que podem reagir judicialmente contra uma actuação ilegal da Administração. Podendo ser exercido individual ou colectivamente, através de associações de defesa dos interesses referidos naquela lei, constitui, no entanto, um meio particularmente apto para requerer a tutela de interesses difusos ao nível individual, conferindo legitimidade aos administrados que não são titulares de uma posição jurídica substantiva, contribuindo assim para a tutela de bens que são de toda a colectividade, entre os quais o ambiente ocupa um lugar de destaque. Apesar de poder ser accionado por apenas um indivíduo é um direito relacionado com a tutela colectiva dos interesses em causa, sendo que o maior contributo da acção popular é o de colmatar as deficiências que um controlo jurisdicional baseado em concepções estritamente individualistas apresenta face às necessidades da tutela ambiental². Traduz, ao nível da legitimidade processual, um alargamento que se impunha para assegurar a protecção jurisdicional efectiva do bem jurídico ambiente, dada a sua especial natureza e sensibilidade.

Mas porquê falar aqui de constituição ambiental e do direito de acção popular? Essencialmente para pôr em relevo as insuficiências que o presente acórdão apresenta ao nível da sua fundamentação. Concordamos com o sentido da decisão e já destacámos a sua importância. Porém, recorre simplisticamente à noção de interesse difuso e ao facto de a sua tutela poder ser actuada judicialmente por um único indivíduo para assim justificar a decisão no sentido da legitimidade. Deste modo, ignora as especificidades que o contencioso administrativo ambiental apresenta quanto à questão da legitimidade processual, tradicionalmente aferida pela titularidade de um interesse directo, pessoal e legítimo (artigo 821.º do Código Administrativo e artigo 46.º do Regulamento do S.T.A.), e ao modo como este requisito deve ser interpretado, no sentido de, também ao nível da tutela individual do ambiente, permitir um alargamento dos interessados que estão legitimados para aceder à justiça administrativa.

Por outro lado, é de tal modo patente a importância que este bem jurídico tem no nosso ordenamento jurídico que não compreendemos a razão pela qual se invoca na motivação desta decisão judicial, a par de uma série de disposições legislativas relacionadas com o ambiente, a lei da defesa dos consumidores. Parece revelar alguma “insegurança” que levou à necessidade de procurar uma fundamentação acrescida, como se não fosse bastante estar em causa a defesa do direito ao ambiente, numa das suas componentes identificadas na respectiva Lei de Bases, o som. Trata-se, no entanto, de um aspecto secundário relativamente à principal questão sobre a qual o acórdão deveria versar e que motivou o presente comentário – *a legitimidade processual no contencioso ambiental*. Restringiremos o âmbito da anotação ao recurso de anulação de actos administrativos, por ser o meio processual concretamente em causa.

2. A legitimidade, a tutela individual do ambiente e os terceiros

Como é sabido, a legitimidade é uma das condições mínimas indispensáveis para garantir o efeito útil da causa. Ao aferir da legitimidade das partes no âmbito do recurso contencioso de anulação, um dos seus pressupostos processuais, o juiz irá pronunciar-se sobre a admissibilidade do processo, abstendo-se de se pronunciar sobre a providência requerida (a anulação do acto administrativo), caso as partes sejam ilegítimas. Foi o que fez o tribunal *a quo* que, considerando não se verificar o requisito da legitimidade do lado passivo, rejeitou o recurso por ilegal interposição, sendo a causa da ilegitimidade a disposição do artigo 36.º, n.º 1, b) da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos, que impõe a

citação de todos os interessados a quem o provimento do recurso pode directamente prejudicar. Esta exigência não é mais do que a concretização de um caso típico de litisconsórcio necessário passivo, de uma aplicação do princípio geral constante do artigo 28.º, n.º 2 do Código de Processo Civil, pelo qual se exige a intervenção de todos os interessados sempre que, pela natureza da relação jurídica em causa, ela seja necessária para que a decisão possa regular definitivamente a situação concreta das partes relativamente ao pedido formulado³. O Ministério Público veio secundar esta decisão, afirmando ainda que, ao ser demandado apenas o representante dos moradores e não também todos aqueles que tinham, com a sua queixa, originado o acto administrativo impugnado, seria necessário que este detivesse um instrumento jurídico que lhe conferisse os poderes necessários ao exercício da representação dos demais interessados. Só assim se obviaria à alegada ilegitimidade.

É de criticar esta decisão proferida pelo tribunal recorrido pois manifestamente não foram tidas em conta as especificidades que o caso apresenta, revelando o grande desfasamento existente entre as necessidades que a tutela jurisdicional efectiva do ambiente convoca e a nossa prática jurisprudencial. De facto, ignoraram-se os desenvolvimentos legislativos e doutrinários no que respeita à apreciação da legitimidade no contencioso ambiental (o mesmo acontecendo na posição assumida na fundamentação do acórdão do STA). Vejamos porque.

Os conflitos administrativos relacionados com o ambiente contêm com uma multiplicidade de interesses públicos e privados contraditórios, titulados por diferentes entes administrativos e particulares. Esta complexidade ao nível da titularidade da relação jurídica, cujo mérito o tribunal é convocado a apreciar, implica o reconhecimento da legitimidade desses interessados no controlo das decisões tomadas pela Administração. As exigências constitucionais de uma tutela jurisdicional efectiva impõem assim o abandono da concepção bilateral clássica da relação jurídica administrativa, em que um acto praticado por um órgão administrativo afectaria a esfera jurídica de um particular que, por ter um interesse directo, pessoal e legítimo, poderia recorrer contenciosamente do acto lesivo da sua posição jurídica substantiva, pedindo ao tribunal administrativo a respectiva anulação. Estamos perante relações jurídicas multipolares, devendo por isso interpretar-se de um modo flexível o requisito do interesse directo, pessoal e legítimo, de modo a permitir um mais amplo acesso à justiça administrativa.

É certo que os problemas da legitimidade no contencioso ambiental não se restringem a este plano da tutela individual do ambiente⁴. Porém, restringiremos o âmbito desta anotação à legitimidade dos particulares, já que é disso que se trata no acórdão em referência.

O despacho do Governador Civil de Lisboa que determinou a redução do horário de funcionamento do estabelecimento Fora de Série, Lda., afectando directamente a esfera jurídica desta sociedade, beneficiou os direitos e interesses de terceiros, os moradores que reagiram junto das autoridades administrativas, por serem incomodados pelo ruído decorrente da exploração do referido estabelecimento. Tendo sido interposto recurso contencioso para anulação deste acto administrativo, estes interessados (todos eles ou apenas um é questão que deixaremos para mais tarde) deveriam ter a possibilidade de intervir no respectivo processo. Do mesmo modo, poderiam recorrer contenciosamente de um acto que, nas mesmas circunstâncias, produzisse efeitos desfavoráveis na sua esfera jurídica. A questão é a de saber a que título o poderiam fazer, com que fundamento. Por serem titulares de um interesse difuso, indiferenciado, radicado na comunidade e por isso reconhecido a uma pluralidade indeterminada ou indeterminável de sujeitos que, como diz Colaço Antunes, citado no acórdão, inclui potencialmente todos os participantes da comunidade, sem que nenhum esteja numa posição qualificada em relação aos demais? Ou poderiam (ou deveriam) estar em juízo por

serem titulares de uma posição jurídica substantiva individualizável, directa ou indirectamente tutelada por uma norma jurídica? Aprecia-se apenas uma relação jurídica administrativa estabelecida entre a autoridade que emitiu o despacho e o seu destinatário directo, cujos efeitos se repercutem na esfera jurídica de terceiros, afectando um seu interesse difuso, ou uma relação jurídica administrativa multipolar, de que são titulares uma pluralidade de sujeitos? São aqueles terceiros sujeitos de uma relação de vizinhança jurídico-ambiental?

O reconhecimento da legitimidade dos “terceiros-vizinhos” é uma das vias de alargamento da legitimidade processual no âmbito do contencioso ambiental propostas por José Eduardo Dias⁵ na busca de uma “terceira via” entre a legitimidade do contencioso administrativo geral (definida pelo interesse directo, pessoal e legítimo) e a acção popular.

Mas quem são estes terceiros com legitimidade para aceder ao processo administrativo? São os indivíduos que pela sua ligação pessoal, espacial e temporal com a actividade danosa, podem ser lesados no seu direito ao ambiente, suportando efeitos diferenciados em relação àqueles que atingem a colectividade em geral⁶. Trata-se de um círculo de pessoas diferente da comunidade em geral, cuja localização espacial é abrangida pela norma ou normas reguladoras do acto administrativo em causa (neste caso, para além de outras normas de protecção ambiental de âmbito geral, as constantes dos artigos 20.º e 21.º do Dec.- Lei n.º 251/87, de 24 de Junho, que aprova o Regulamento Geral sobre o Ruído) e que, “na qualidade de proprietários, trabalhadores, inquilinos, têm permanência no local e estreitas relações com o mesmo no plano da existência fisco-espiritual”⁷. A situação dos particulares em relação aos quais se verifiquem estes requisitos está implicitamente protegida por uma norma jurídica, sendo eles titulares de posições jurídicas substantivas reguladas pelo direito administrativo. Nesta medida, a legitimidade que lhes é atribuída no recurso de anulação reconduz-se ainda à fórmula tradicional do interesse directo, pessoal e legítimo, que assim ganha um novo conteúdo, mais preciso. Cremos estarem nesta situação os moradores no caso *sub iudice*, pelo que teriam legitimidade passiva, assumindo, enquanto recorridos, a posição de parte principal no processo, podendo, nos termos do artigo 49.º da LPTA, contestar o pedido de anulação do acto administrativo que produziu efeitos favoráveis na sua esfera jurídica. Deste modo, diferentemente do que foi decidido pelo S.T.A., pensamos que essa legitimidade não se baseia na titularidade de um mero interesse difuso (hipótese em que estaria em causa a dimensão objectiva do ambiente, enquanto bem da colectividade). Trata-se sim da defesa em juízo de posições jurídico-materiais, individualizadas com base nos critérios referidos.

Aliás, já anteriormente o S.T.A. reconheceu a legitimidade processual de terceiros no âmbito do contencioso administrativo, mas sempre recorrendo à figura dos interesses difusos, ignorando a relação jurídica de vizinhança. É o caso do acórdão de 28 de Setembro de 1989, citado no presente acórdão e que mereceu o comentário de Gomes Canotilho, onde sublinhou que “a superação de uma concepção restritiva do interesse directo, pessoal e legítimo não deve fazer-se à custa da dissolução de direitos e interesses protegidos numa vaga e indiferenciada categoria de interesses difusos”⁸. É precisamente deste erro que, em nossa opinião, padece o presente acórdão do S.T.A..

3. Finalmente... um por todos?

No entanto, o tribunal de 1.ª instância não pôs em causa a legitimidade dos moradores cuja reacção motivou o despacho recorrido. De facto, foi por considerar que todos os interessados individualizados nos abaixo-assinados dirigidos ao Governador Civil de Lisboa tinham de ser citados, nos termos do artigo 36.º, n.º 1, b), por poderem ser afectados pela anulação do acto, que negou provimento ao recurso interposto pela Fora de Série, Lda. Ou seja, como já foi dito, considerou tratar-se de um caso

de litisconsórcio necessário passivo, pelo que a falta de citação daqueles interessados e a sua consequente não intervenção processual foi tida como causa de ilegitimidade.

São várias as razões porque não concordamos com aquela decisão.

Existe uma relação jurídica controvertida – uma relação jurídica ambiental, que tem os contornos específicos já mencionados – cuja validade interessa à Administração e a particulares directa ou reflexamente beneficiados pelo acto administrativo que a originou. Considerando que o artigo 36.º, n.º 1, b) da LPTA consagra efectivamente um caso de litisconsórcio necessário passivo, e que ao processo administrativo se aplicam subsidiariamente as disposições do processo civil (artigo 1.º da LPTA), aplica-se o princípio geral constante do artigo 28.º, n.º 2 do C.P.C. (neste caso, nem a lei nem o contrato seriam fontes de um eventual litisconsórcio necessário). Nos termos deste dispositivo legal, é necessária a intervenção de todos os interessados quando, atenta a natureza da relação jurídica em causa, tal seja indispensável para que a decisão produza o seu efeito útil normal, consistindo este em declarar o direito de modo definitivo, regulando a situação concreta das partes relativamente ao pedido formulado, formando o caso julgado material. Estaremos no caso *sub iudice* perante semelhante situação?

Além da autoridade recorrida, apenas tinha sido citado um dos particulares potencialmente afectados pelo provimento do recurso. É certo que, para além dele existem outros indivíduos que se encontram numa posição análoga à sua, enquanto titulares de posições jurídicas individualizáveis com conteúdo idêntico. Estas posições jurídicas seriam igualmente afectadas pela decisão de mérito que se pronunciasse sobre a relação jurídico-ambiental em causa, a que também estão ligados. Mas a sua ausência do processo prejudicaria de algum modo o efeito útil normal dessa decisão? Cremos que não. Tratando-se de posições jurídicas de conteúdo idêntico ou semelhante, não será descabido afirmar que, apreciados os interesses de um, estariam do mesmo modo apreciados os interesses dos restantes, independentemente da sua presença em juízo – as questões de direito e de facto sobre as quais a sentença teria de se pronunciar seriam idênticas quanto a todos os possíveis intervenientes. Ou seja, havendo fundamento para anular o acto administrativo, essa decisão seria tomada independentemente de quem tivesse estado em juízo a defender aqueles interesses (de conteúdo idêntico ou semelhante, repete-se). Sendo proferida sentença de provimento, a anulação retroactiva do acto em causa produziria efeitos *erga omnes*, sendo o acto banido da ordem jurídica, ficando a Administração impedida de praticar um acto idêntico com os mesmos vícios. Sem dúvida que aqueles particulares seriam afectados por tal decisão, mas sê-lo-iam em qualquer caso.

Por outro lado, caso se decidisse no sentido da improcedência do pedido, tal sentença, meramente declarativa, não introduzindo qualquer alteração na ordem jurídica existente, teria apenas efeitos *inter partes*, vinculando apenas as partes processuais, estatuto que os contra-interessados citados assumem no processo. Neste caso, por maioria de razão, não se colocariam quaisquer problemas quanto à tutela dos interesses dos particulares não citados, pois a manutenção do acto recorrido ia exactamente ao seu encontro.

Seria definitivamente declarado o direito quanto ao objecto do processo em causa, definido pelo pedido e pela causa de pedir, que no fundo se reconduz à situação submetida à apreciação do tribunal, independentemente de intervir só um ou todos os interessados.

Tanto mais que parece resultar dos autos que o particular cuja citação foi requerida na petição do recurso assumiu efectivamente uma posição de relevo, de representação de facto dos demais moradores, ao longo de todo o procedimento administrativo que culminou com o despacho recorrido e do processo contencioso. Não é de todo irrelevante (apesar de não constituir um argumento de

peso) o facto de, tendo a requerente pedido a suspensão de eficácia do acto recorrido, apenas ter requerido, em cumprimento do artigo 77.º, n.º 2 da LPTA, a citação desse mesmo particular, sem que tenha sido suscitada a questão da ilegitimidade.

Um outro argumento poderá sustentar esta opinião. Como refere Rui Medeiros⁹, o direito ao recurso de anulação, constitucionalmente consagrado, é o direito a obter uma decisão de fundo do tribunal, ainda que desfavorável. Nesta medida, a interpretação dos pressupostos processuais deve ser a mais favorável ao exercício do direito de acção para assegurar uma decisão de mérito, pronunciando-se sobre a situação material, ultrapassando as dificuldades de carácter formal. Trata-se do princípio “pro actione”¹⁰ que fundamenta a possibilidade de regularização da petição de recurso consagrada no artigo 40.º da LPTA, utilizada, aliás, pelo tribunal de 1.ª instância. Impondo-se uma interpretação flexível dos pressupostos processuais, se dúvidas houvesse quanto à eventual ilegitimidade no caso *sub iudice*, e perante as razões já expostas, o tribunal não deveria ter-se pronunciado no sentido da rejeição do recurso por ilegal interposição.

Neste, como noutros casos, o direito e a justiça serão melhor servidos havendo uma apreciação do mérito da causa e sendo proferida decisão judicial em conformidade, o que sucederá, visto o S.T.A. ter ordenado o prosseguimento do recurso contencioso. Na perspectiva subjectiva dos particulares implicados, os moradores que se sentiram prejudicados no seu direito ao ambiente sadio e qualidade de vida ficarão certamente mais satisfeitos, caso o recurso improceda por verem judicialmente reconhecidas as suas razões. Também os interesses da recorrente serão certamente objecto da devida apreciação, o que ainda não se verificou, já que a decisão proferida pelo tribunal recorrido se limitou a questões processuais, não formando caso julgado material. Por outro lado, independentemente do sentido da decisão final, o ambiente, enquanto bem colectivo será verdadeiramente objecto de tutela jurisdicional, ainda que reflexamente, na medida em que se apreciem as posições substantivas dos particulares, já que se determinará se de facto a actividade em causa viola ou não normas ambientais e posições jurídicas substancialmente protegidas por essas normas, sendo esse essencialmente o núcleo da questão que foi submetida ao tribunal.

4. Ainda... o princípio da participação

Não poderia deixar de se salientar a importância deste caso, sob o ponto de vista do princípio da participação, um dos princípios estruturantes do direito do ambiente¹¹. Foi a reacção dos particulares contra os ruídos originados pela actividade da Fora de Série, Lda. que originou o despacho do Governador Civil, de que esta veio recorrer. Defendendo o seu direito ao ambiente e qualidade de vida, dever que aliás lhes é constitucionalmente imposto (artigo 66.º, n.º 2 da C.R.P.), desempenharam um papel activo numa tomada de decisão da Administração relativa àquele bem jurídico.

Este papel da sociedade civil tem-se revelado absolutamente fundamental, especialmente devido à actuação das associações ambientalistas. Por outro lado, a participação compromete os administrados que, não só aceitarão melhor as decisões dos poderes públicos, como também se sentem responsabilizados pelos efeitos dessas decisões.

Joana Mendes

Pós-graduada em Direito do Ordenamento do Território, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA)



¹ A expressão é de Gomes Canotilho, cfr. *Direito Público do Ambiente (Direito Constitucional e Direito Administrativo)*, policopiado, Curso de Pós-Graduação promovido pelo CEDOUA e a Faculdade de Direito de Coimbra, ano de 1995/96.

² Cfr. José Eduardo Figueiredo Dias, *Tutela Ambiental e Contencioso Administrativo (da legitimidade processual e das suas consequências)*, 1997, Coimbra Editora, p. 210.

³ Ao contrário do que aparentemente foi invocado pelo tribunal de 1.ª instância, a tratar-se de uma situação de ilegitimidade passiva, questão sobre a qual daremos de seguida a nossa opinião, o que está em causa é a obtenção de uma decisão com efeito útil normal, e não apenas o respeito pelo princípio do contraditório.

⁴ Nesta perspectiva subjectivista, trata-se ainda de atribuir direito de acção aos particulares que têm posições jurídicas individualizadas a defender. Mas existe um outro lado da questão... como foi dito, a tutela do ambiente tem também uma dimensão objectiva, bem patente ao nível constitucional. Sendo o ambiente um bem da colectividade reconhece-se legitimidade a qualquer cidadão, individualizado ou associado, para reagir contenciosamente contra uma decisão da Administração lesiva desse bem jurídico, com fundamento na lei de acção popular, não necessitando para tal de invocar um interesse diferenciado. Opera-se assim uma "socialização do acesso à justiça", na medida em que o indivíduo, não sendo titular de um direito ou interesse legítimo, ou de facto mas diferenciado, vem a juízo reclamar a protecção de um bem da comunidade.

Além do particular, por via da acção particular ou da acção popular administrativa, têm ainda legitimidade para recorrer de um acto administrativo lesivo do ambiente, também numa perspectiva objectivista da sua tutela, as associações ambientalistas (nos termos definidos na lei de acção popular e no artigo 10.º da Lei n.º 35/98, de 18 de Julho — lei das organizações não governamentais do ambiente) e o Ministério Público, no seu papel de defensor do interesse público e da legalidade (artigos 821.º do CA, 46.º do RSTA e 45.º, n.º 3 da Lei de Bases). Para mais desenvolvimentos, cfr. José Eduardo Dias, cit., pp. 179 a 246.

⁵ Cfr. José Eduardo Dias, cit., pp. 194 e ss.

⁶ Seguimos de perto o ensinamento de Gomes Canotilho sobre a legitimidade processual dos terceiros-vizinhos, cfr. a sua "Anotação" (ao Acórdão do STA de 28 de Setembro de 1989), *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 124.º, n.º 3813, pp. 363 e ss.

⁷ Cfr. Gomes Canotilho, "Anotação", p. 364.

⁸ Cfr. Gomes Canotilho, "Anotação", p. 365.

⁹ Cfr. "Estrutura e âmbito da acção para reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido", *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Ano XXXI, Jan.-Jun., n.º 1/2, pp.1 e ss.

¹⁰ Sobre o princípio "pro actione" na justiça administrativa, cfr. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 2.ª edição, Almedina, pp. 262 e ss.

¹¹ Sobre o princípio da participação como princípio fundamental do direito do ambiente, cfr., apenas ao nível constitucional