

Os Efeitos da Sentença na Lei de Acção Popular

RESUMO

O presente artigo debruça-se sobre o tema dos efeitos da sentença na Lei consagradora do "Direito de Participação Procedimental e Acção Popular" (Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto), previsto no respectivo artigo 18.º. Procede-se ao enquadramento do tema em sede jurídico-constitucional — uma vez que aquela Lei surgiu em virtude da imposição legislante contida desde a Revisão Constitucional de 1989 no n.º 3 do artigo 52.º da CRP — e no âmbito da própria Lei n.º 83/95.

Além da descrição das diversas variantes do regime dos efeitos subjectivos do caso julgado na lei de acção popular, é também feita a sua apreciação crítica. E o correspondente juízo é claramente positivo, afigurando-se lógicas e razoáveis as soluções previstas. Tal valorização é baseada na convicção de que o objecto da Lei n.º 83/95 é a tutela dos interesses aí previstos numa perspectiva comunitária ou objectiva — enquanto (meros) interesses difusos. E é necessária para a sua compreensão a distinção de tais situações dos processos em que se pretende a tutela de posições jurídicas substancialmente tuteladas — direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos.

I. Introdução

A ansiada publicação, em Agosto de 1995, da lei consagradora do direito de acção popular para a prevenção, cessação ou perseguição judicial das infracções previstas no n.º 3 do artigo 52.º da Constituição não foi ainda correspondida na prática com uma sua utilização efectiva, já que os casos jurisprudenciais de uso deste novo expediente processual são ainda extremamente escassos.

A este diploma legal (Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto) foi dado o complexo nome de "Direito de participação procedimental e de acção popular", em virtude de se terem reunido no mesmo texto as dimensões procedimental e processual do direito de acção popular. No rigor da classificação clássica tal reunião não deixa de ser um pouco estranha, pois o *direito de acção popular* é tradicionalmente entendido na sua dimensão *jurisdicional*, não assumindo uma vertente procedimental¹. Por essa razão, ao longo do trabalho referir-nos-emos à Lei n.º 83/95 como a "Lei de Acção Popular" (LAP), ainda para mais porque será sempre a sua dimensão jurisdicional que nos interessará.

À escassez de uso da LAP na *praxis* jurisprudencial não serão porventura estranhas as dificuldades relacionadas com alguns aspectos do respectivo regime. Na verdade, os problemas suscitados por temas como o do regime especial de representação processual, do direito de exclusão por parte dos titulares dos interesses em causa ou dos efeitos das sentenças respectivas poderão eventualmente continuar a suscitar um clima de dúvidas e perplexidades, quer por parte dos cidadãos, quer por parte dos próprios profissionais do foro. Tal clima é pouco propício a um acesso mais fácil e generalizado à justiça e aos tribunais para defesa de direitos e interesses de tão significativo relevo individual e social como o ambiente. Pretende-se com as breves considerações que se seguem contribuir para o estudo de um desses temas, fazendo a correspondente análise crítica do regime consagrado na Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto. E esse tema é o dos efeitos das sentenças proferidas em recursos ou acções administrativas accionados ao abrigo deste texto legal.

A nossa atenção centrar-se-á, desta forma, apenas nos meios processuais administrativos possibilitados por esta lei — a qual, como é sabido, permite também o recurso a acções cíveis e penais (artigos 22.º e segs.). E dentro dos meios administrativos, ocupar-nos-emos principalmente do recurso contencioso de anulação de actos administrativos, meio processual que continua a ser o mais típico no acesso aos tribunais administrativos, apesar de toda a evolução no sentido de reforçar as componentes subjectivistas do contencioso administrativo e de permitir um uso mais generalizado de acções nos tribunais administrativos². Não obstante as necessárias limitações colocadas a um trabalho deste género, só depois de enquadrarmos a Lei n.º 83/95 e de passarmos um rápido relance por alguns dos seus aspectos mais significativos nos debruçaremos sobre o tema que nos interessa: o dos efeitos da sentença. Após a sua descrição somos, necessariamente obrigados a fazer a sua valoração crítica. Ao longo do texto, e sempre que tal se mostre de interesse, efectuaremos referências comparatísticas a alguma legislação estrangeira, principalmente à brasileira, fonte inconfessada da LAP — não apenas a lei brasileira de acção popular (Lei n.º 4.717, de 29 de Junho de 1965), mas também a Lei de Acção Civil Pública (Lei n.º 7.347, de 24 de Julho de 1985)³ —, e ainda à lei norte-americana das *class actions*.

II. Enquadramento jurídico-constitucional da Lei n.º 83/95

É do conhecimento geral a força e o alcance das disposições jurídico-constitucionais relativas à tutela do ambiente, ao consagrarem a sua protecção simultaneamente como *tarefa fundamental do Estado* e como *direito fundamental de todos os cidadãos*⁴.

Para além disso, a previsão da garantia de acesso ao direito e aos tribunais na Constituição da República Portuguesa (CRP), quer em geral (artigo 20.º), quer no que especificamente respeita à justiça administrativa (artigo 268.º, n.ºs 4 e 5) é feita em termos bastante fortes e particularmente significativos quando estamos perante direitos fundamentais como o ambiente.

Assim, e como já tivemos ocasião de salientar noutro local⁵, o relevo da “Constituição ambiental” e da protecção jurisdicional do direito ao ambiente torna-se ainda mais significativo em face da íntima relação existente, no texto vigente da CRP, entre tutela jurisdicional e protecção do ambiente.

No que especificamente nos interessa de momento deve destacar-se que a CRP consagrou um meio suplementar de protecção de alguns interesses públicos e direitos fundamentais (entre os quais o ambiente), através da previsão da acção popular para a sua tutela.

Com efeito, na norma contida desde a revisão constitucional de 1989 no n.º 3 do artigo 52.º da CRP (alterada igualmente na revisão de 1997) confere-se “a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para: a) Promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública (...), a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural”⁶. Em nosso entender, devem ser retiradas desta disposição constitucional algumas ilações que vieram não apenas a influenciar o legislador mas que devem também condicionar a interpretação e aplicação da lei, nomeadamente em alguns dos seus pontos mais controvertidos.

Dessas ilações, gostaríamos de salientar as seguintes:

— com a norma do artigo 52.º, n.º 3, a Constituição impôs um alargamento dos termos estritos em que o instituto da acção popular estava previsto no nosso ordenamento jurídico-administrativo⁷, sendo agora possível o seu uso em geral — e não apenas no âmbito local — para a tutela de alguns direitos e interesses fundamentais, de entre os quais podemos destacar o ambiente;

— a disposição constitucional em questão abrange outras formas de tutela jurisdicional, para além da tradicional acção popular (correctiva) administrativa — a que mais nos interessará ao longo deste estudo —, apontando para acções populares com dimensões cíveis e penais⁸;

— no que toca ao *objecto da acção popular*, e em face da reconhecida dimensão comunitária e meta-individual dos interesses em causa, abriu-se o caminho para a existência de acções populares dirigidas à tutela de *interesses difusos*⁹.

Na verdade, a característica específica do direito de acção popular é a circunstância de *qualquer cidadão estar legitimado para litigar independentemente de ter um interesse directo e pessoal na matéria*: o litigante não tem de invocar, e muito menos de provar, qualquer interesse *pessoal* na questão, o que conduz a que o pressuposto processual da legitimidade não tenha de ser averiguado de forma concreta e casuística. Desta forma, ultrapassam-se as deficiências de uma tutela jurisdicional baseada em concepções exclusivamente individualistas, que conduziam, no esquema tradicional, a uma mera protecção de interesses necessariamente ancorados na esfera subjectiva de um indivíduo. Através da acção popular é bem nítido o alargamento das formas de acesso à justiça e aos tribunais não fazendo aqui sentido os requisitos clássicos da legitimidade processual.

E uma vez que o cidadão-autor está legitimado a litigar independentemente da conexão dos seus interesses pessoais (eventualmente inexistentes) com a situação objecto do litígio, será quanto a nós nos casos em que a ofensa ao ambiente não prejudique qualificada (ou, em qualquer caso, diferenciadamente) um ou vários sujeitos que o uso da acção popular mais sentido fará.

Esta última consideração, como oportunamente veremos, é essencial para a compreensão da opção que o legislador ordinário tomou quanto aos efeitos da sentença proferida no âmbito da acção popular. É também fundamental para contrariar algumas concepções que têm sido defendidas nesta sede: concepções essas que, em nosso entender, não distinguem correctamente a tutela de *posições jurídicas subjectivas substantivas* — garantidas, em termos constitucionais, pela norma do n.º 1 do artigo 66.º, que consagra um direito subjectivo fundamental ao ambiente — da tutela de *posições jurídicas fluidas*, como aquelas alicerçadas em *interesses difusos*. É para os titulares de (meros) interesses difusos que o expediente da acção popular faz sentido, pois o cidadão (ou os cidadãos) cujo(s) direito(s) subjectivo(s) ao ambiente seja posto em causa — por outros cidadãos ou pela Administração Pública — terá(ão) sempre aberta a porta dos tribunais para tutela de tais posições, não necessitando desta “cláusula geral” de atribuição de legitimidade activa.

Daí a nossa concordância com Vasco Pereira da Silva quando afirma existir “uma relativa confusão entre a tutela objectiva da legalidade e do interesse público, que é garantida pela acção popular, e a tutela jurídico-subjectiva, para a defesa de direitos ou interesses próprios, que é garantida pelo direito de acção dos titulares de direitos subjectivos, e que constitui a finalidade primeira da existência de meios processuais (artigos 20.º e 268.º, n.º 4, da CRP)”¹⁰.

III. A Lei n.º 83/95

1. Breve abordagem

Após 6 longos anos de espera, o legislador ordinário publicou finalmente, em 31 de Agosto de 1995, a Lei n.º 83/95, através da qual se veio regulamentar o direito de acção popular, cumprindo-se a imposição legiferante há muito contida na Constituição e obviando-se ao que em nosso entender constituía uma situação clara de inconstitucionalidade por omissão¹¹. Abriram-se assim portas larguíssimas ao exercício do direito de acção popular para protecção dos interesses previstos no n.º 2 do artigo 1.º da LAP, destacando-se, em nosso entender, a protecção do ambiente como o interesse relativamente ao qual o exercício de tal direito mais significado terá.

Não sendo este o local mais adequado para fazer uma apreciação global desta lei, deve salientar-se a circunstância de o mero facto da sua existência ser digno de louvor. Serão evidentes alguns pontos menos claros do seu articulado, bem como uma certa confusão em que ela está envolta (principalmente, em nosso entender, o seu cariz simultaneamente procedimental e processual, quando seria mais aconselhável a autonomização das duas dimensões). De qualquer forma, deu-se com ela, sem dúvida, mais um passo em frente no sentido de uma garantia efectiva do acesso à justiça e aos tribunais para tutela do ambiente.

2. Meios processuais utilizáveis

Pondo de lado as disposições do capítulo II da Lei — relativas ao direito de participação popular em procedimentos administrativos — diremos muito sucintamente que no seu capítulo III (“Do exercício da acção popular”) se consagra no artigo 12.º a possibilidade de recorrer a “acções populares administrativas”¹², ao “recurso contencioso com fundamento em ilegalidade contra quaisquer actos administrativos”, à “acção popular civil”, reconhecendo-se ainda aos titulares do direito de acção popular “o direito de denúncia, queixa ou participação ao Ministério Público por violação dos interesses previstos no artigo 1.º que revistam natureza penal, bem como o de se constituírem assistentes no respectivo processo” (artigo 25.º).

Deter-nos-emos apenas sobre os meios processuais administrativos possibilitados pela LAP, com incidência muito particular no recurso contencioso de anulação de actos administrativos.

3. Objecto da lei

Em nossa opinião, o expediente processual regulamentado nesta lei faz sentido, acima de tudo, para defender o ambiente numa perspectiva comunitária ou colectiva. Reafirmando o que foi avançado no ponto anterior, diremos que quando a ofensa (ou perigo de ofensa) ao ambiente se traduzir num prejuízo (ou perigo de prejuízo) sentido diferenciadamente por um indivíduo (ou vários), esse indivíduo gozará dos meios clássicos de reacção, não devendo haver dúvidas relativas à legitimidade processual para os accionar.

Em termos do recurso contencioso de anulação de actos administrativos, nesse caso não pode haver dúvidas quanto à titularidade, por parte do recorrente, de um “interesse directo, pessoal e legítimo” na anulação do acto, fórmula legal usada na definição da legitimidade activa para interpor recursos contenciosos de anulação¹³.

Pelo contrário, quando a ofensa ao ambiente for uma ofensa difusa ou fluida, que não se individualize na esfera jurídica de indivíduos perfeitamente determinados, nem esteja em causa a violação de normas directamente destinadas à protecção de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos de certos cidadãos em especial, aí é que fará todo o sentido o recurso à acção popular¹⁴. A Lei n.º 83/95, quanto a nós, aparece particularmente vocacionada para a tutela dos interesses mencionados numa perspectiva meta-individual, sendo a dimensão comunitária e “objectiva” de bens e direitos como o ambiente que está aqui em causa. Será então para as “lesões de massas”¹⁵, tão comuns em sede de ofensas ao ambiente, particularmente quando provenientes da Administração Pública, que o expediente da acção popular mais sentido fará. Daí a extrema importância do direito de acção popular para a defesa de certos componentes ambientais de cariz marcadamente objectivo e comunitário, como por exemplo o património cultural¹⁶.

A ideia que defendemos foi sucessivamente reafirmada nos diversos projectos de lei de acção popular: no Projecto 41/VI do Partido Socialista (PS) o preâmbulo é claro a esse respeito, ao referir que “é precisamente enquanto instrumento de protecção de interesses difusos que a acção popular se mostra

mais interessante e potencialmente eficaz”; no preâmbulo do Projecto Rui Machete (502/VI) pode igualmente ler-se que se pretende com ele “regular a defesa dos interesses difusos (...)”, estipulando-se expressamente no artigo 1.º: “A presente lei define os casos e termos em que são conferidos e podem ser exercidos (...) o direito de acção para a defesa dos direitos ou interesses difusos tutelados pelo ordenamento jurídico português”. No artigo 2.º deste Projecto apresenta-se a definição de “direitos ou interesses difusos”, onde se salienta que eles pertencem ou dizem respeito “a um conjunto indeterminado e indeterminável de cidadãos”.

Daí a nossa discordância relativamente a autores que integram a acção popular para defesa de interesses difusos no contencioso de função subjectiva, ao considerarem a lesão a um interesse difuso como lesão de uma posição jurídica individual, razão pela qual o autor/recorrente visaria ainda a protecção de uma posição jurídica própria¹⁷. Se o interesse difuso pode ser definido como “a refracção em cada indivíduo de interesses unitários da comunidade, global e complexivamente considerada”¹⁸, a verdade é que ele é normalmente caracterizado como interesse *adespoti*, isto é, sem dono, precisamente por pertencer a um grupo indeterminado e indeterminável de pessoas, que o titulam apenas por serem membros de uma determinada comunidade.

Como vimos, quando houver verdadeiros *direitos subjectivos* que sejam lesados ou postos em causa pela actuação da Administração Pública — designadamente quando haja pessoas *qualificada ou diferenciadamente lesadas* no seu direito a gozar de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado —, o seu titular não necessita de recorrer à acção popular. Nesse caso, ele terá legitimidade para usar meios processuais destinados à tutela de tais posições jurídicas, que até podem ser *meios privilegiados* para o efeito, como por exemplo, ao nível do contencioso administrativo, a *acção para reconhecimento de direitos (subjectivos) ou interesses legalmente protegidos*.

Neste âmbito devem ser compreendidas as palavras de Rui Machete, que salienta a necessidade de distinguir tais situações ao afirmar: “muitos dos interesses difusos estão conexos com interesses individuais que se traduzem (...) em situações subjectivas de direitos ou de interesses legítimos. É, por isso, absolutamente necessário sermos precisos quanto às fronteiras da acção popular e quanto à delimitação do objecto do processo. É preciso também regular de forma clara as *relações de conexão entre as acções populares e os processos em que se fazem valer, através dos correspondentes direitos ou interesses protegidos, interesses individuais*”¹⁹.

Concepção esta que, em todo o caso, poderá não excluir em absoluto a possibilidade de também cidadãos *directa ou diferenciadamente afectados* no seu direito ao ambiente recorrerem à acção popular, nomeadamente se quiserem beneficiar da tramitação especial prevista na Lei n.º 83/95 (relevante, entre outros aspectos, quanto aos regimes especiais de eficácia dos recursos e de preparos e custas, previstos respectivamente nos artigos 18.º e 20.º, e ainda quanto às possibilidades alargadas do juiz em matéria de recolha de provas, previstas no artigo 17.º)²⁰.

Já assinalámos noutro local²¹ que muitas das confusões que se fazem sentir a este nível passam pela não consideração de um tipo de posições jurídicas subjectivas previstas na legislação brasileira: referimo-nos aos *direitos ou interesses individuais homogêneos*, caracterizados pela sua *origem comum*, origem essa que não invalida a circunstância de se tratar de verdadeiros direitos subjectivos, como tal merecedores de uma protecção directa por parte de normas jurídicas²².

Para Ada Pelligrini Grinover, os direitos ou interesses individuais homogêneos são “direitos subjectivos clássicos divisíveis por natureza, tanto assim que cada membro pode ingressar em juízo com sua demanda individual. (...) Trata-se aqui de um feixe de interesses, que pode ser tratado coletivamente, sem prejuízo da permanência da tutela clássica, individualizada para cada qual”²³. Daí que “a pedra de toque da distinção” (relativamente aos interesses difusos) seja a da *divisibilidade* (direitos individuais

homogéneos) ou *indivisibilidade* (interesses difusos) — pois na primeira situação cada pretensão, uma vez individualizada, pode ter tratamento diverso, ao passo que na segunda a solução será necessariamente uma para todos.

Esta categoria foi criada sobretudo com o objectivo de “diminuir o número de demandas em trâmite no Poder Judiciário” e de “propiciar uma vazão mais rápida no acesso à justiça”²⁴. No entanto, só artificialmente ou por precipitação é que tais interesses podem ser considerados meta-individuais: precisamente o que se passa relativamente aos direitos individuais homogéneos é que o seu tratamento jurisdicional é feito em conjunto, numa 1.ª fase, devido à sua origem comum; mas porque se trata aqui de posições jurídicas subjectivas individuais, o processo não dispensa uma fase subsequente, em que cada um dos titulares faz valer a sua posição jurídica individual²⁵.

O *recurso colectivo* previsto na Lei do processo civil do Québec parece assimilar-se à previsão normativa brasileira relativa aos “direitos individuais homogéneos”. Em tal meio processual permite-se igualmente que as pretensões de vários cidadãos sejam conduzidas em conjunto em tribunal, apesar de se visar no respectivo processo a tutela de direitos individuais²⁶.

4. Praxis jurisprudencial

Como começámos logo por avançar, a *praxis* jurisprudencial tem demonstrado alguma resistência por parte da sociedade civil no uso deste poderoso instrumento de democracia participativa²⁷, sendo ainda muito contados os casos de acções populares propostas para defesa dos interesses contemplados no artigo 1.º da Lei n.º 83/95 (pelo menos no âmbito do contencioso administrativo).

IV. Os efeitos da sentença na Lei n.º 83/95

Os objectivos e a natureza do presente estudo não permitem que nos alonguemos na análise do sentido e da razão de ser da Lei n.º 83/95, obrigando pelo contrário a que nos centremos no tema que especificamente queremos desenvolver: o dos efeitos da sentença²⁸.

Sendo este um tema que sempre tem levantado dificuldades e divergências ao nível do contencioso administrativo, a verdade é que a necessidade do seu tratamento específico ao nível da acção popular é indiscutível.

Por tal razão, bem andou o legislador ao prever uma norma especificamente dedicada ao regime dos “efeitos do caso julgado” (é esta a epígrafe do artigo 19.º da LAP). O que não invalida as dificuldades que tiveram de ser vencidas e as dúvidas experimentadas pelo legislador, como demonstra uma análise do tema nos diversos Projectos de Lei: os Projectos apresentados pelo grupo parlamentar do PCP ou nem sequer mencionavam o problema (cfr. Projecto n.º 531/VI) ou remetiam expressamente a definição do regime da eficácia das decisões para as leis processuais (Projectos n.ºs 480/V e 21/VI). Quanto aos Projectos apresentados pelo PS, há que salientar o 41/VI, onde se refere no preâmbulo a necessidade de “flexibilização dos efeitos do caso julgado”, estabelecendo-se no artigo 9.º um regime extremamente complexo de eficácia das decisões. Finalmente, no Projecto de Lei n.º 502/VI, apresentado pelo deputado Rui Machete, refere-se no preâmbulo: “Em matéria de limites subjectivos do caso julgado, embora caminhando para soluções ‘ultra partes’, ‘secundum eventum litis’, procura apesar de tudo conter-se dentro de soluções prudentes”.

1. Análise global

O legislador português foi, do nosso ponto de vista, bastante bem sucedido quanto ao tratamento deste delicado problema. Por ser esta a nossa opinião, deveremos desde já adiantar a nossa discordância

relativamente a autores que têm criticado com mais ou menos severidade o regime dos efeitos da sentença na LAP²⁹. O regime autónomo e específico previsto, bem como os poderes atribuídos ao julgador por forma a adequar a cada caso concreto os efeitos da sentença, apresentam quanto a nós vantagens que os nossos tribunais se deverão encarregar de potenciar. Vejamos então qual esse regime e as diferentes variantes que apresenta.

2. Regra geral: *eficácia erga omnes da decisão*

A regra geral prevista no n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, é a da *eficácia geral ou erga omnes* da sentença, o que nos parece uma decisão acertada. Como salientou Almeida Santos no debate parlamentar sobre acção popular³⁰, se ao alargamento da legitimidade possibilitado pela acção popular “não corresponder um alargamento da eficácia do caso julgado, então a acção popular é um logro, porque é uma acção que cresce a todas as demais mas que não evita nenhuma”.

Tal eficácia geral mais sentido faz para quem pensa, como nós, que o recurso à LAP tem a sua verdadeira razão de ser quando está em causa a tutela de posições jurídicas meta-individuais ou pluri-subjectivas e em que a situação trazida a juízo tem um alcance claramente objectivo e comunitário: como afirma Grasso, “é co-natural a uma jurisdição de direito objectivo a *eficácia erga omnes* da sentença”³¹.

Se o impetrante vem a juízo defender uma posição jurídica que é sua, mas apenas pela circunstância de pertencer a uma comunidade de cidadãos mais ou menos ampla, nada mais natural do que a aplicação da respectiva decisão a essa comunidade de cidadãos. As palavras de Pasquale Landi são lapidares: “A unidade da situação substancial reclama uma decisão jurisdicional única, que discipline a relação na sua integralidade objectiva, para exprimir a própria eficácia em face de todos os sujeitos, partes e terceiros interessados”³².

A regra geral do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 83/95 faz perfeitamente sentido para os outros titulares de (meros) interesses difusos: a partir do momento em que uma acção ou recurso em que esteja em causa esse seu interesse seja julgada(o), não poderão estes cidadãos propor nova acção ou recurso. A lógica da solução é evidente: se assim não fosse, as acções populares, cuja propositura já é extremamente facilitada pela sua própria natureza, tenderiam a multiplicar-se indefinidamente, o que não teria qualquer razão de ser.

2.1. Decisões de procedência: as sentenças anulatórias, em especial

Quando o meio processual usado for o recurso contencioso de anulação de um acto administrativo³³ e a decisão do recurso for de provimento, mais razões há para afirmar a sua eficácia geral. Isto porque, ainda que o autor vise a protecção de uma posição jurídica individualizada, o tribunal decide anular (ou declarar nulo) um acto administrativo, decisão essa que se imporá à Administração e da qual beneficiarão todos os indivíduos directa ou indirectamente lesados pelo acto³⁴.

Esta eficácia geral deve ser perspectivada de duas formas: a primeira tem a ver com a impossibilidade de a Administração levar por diante uma actuação que um tribunal julgou ilegal, julgamento esse com o qual ela tem de se conformar, beneficiando todos os indivíduos com esse cumprimento da legalidade (e não violação dos interesses conexos); em segundo lugar, ela inviabiliza a interposição de um novo recurso com o mesmo objecto, uma vez que o tribunal já sobre ele se pronunciou. Perante decisões anulatórias de actos administrativos, as dificuldades surgem em face da existência de outros efeitos que hoje se reconhece poderem resultar para o cidadão especificamente lesado numa sua posição jurídica subjectiva (caso ela exista), nomeadamente em sede de execução da sentença: os efeitos *ultraconstitutivos* da sentença anulatória. A doutrina chama maioritariamente a atenção para dois efeitos existentes ao lado do efeito principal de uma sentença anulatória (o efeito

constitutivo, que passa pela anulação retroactiva do acto administrativo em causa): o *efeito repristinatório ou reconstitutivo*, pelo qual se visa a reconstituição da “situação actual hipotética” em que o lesado se encontraria se o acto não tivesse sido praticado ou tivesse sido praticado sem a ilegalidade; e o efeito conformativo ou preclusivo, pelo qual a Administração fica obrigada a, no futuro, conformar a sua actuação de acordo com o julgado³⁵.

Só que tais efeitos poderão ser feitos valer em sede de execução da sentença. Aí, os cidadãos que tenham direitos ou interesses diferenciados ou qualificados em tal execução poderão fazer valer tais posições jurídicas através de um meio processual especificamente previsto para o efeito: a “execução de julgados”, que apesar de ser classificada pela nossa lei como “meio processual acessório” (artigos 95.º e segs. da LPTA) deverá ser concebida como “uma *acção declarativa complementar* ao recurso de anulação, cuja sentença vai, num momento posterior, conhecer a situação e produzir *autonomamente* esses efeitos condenatórios, declarativos e constitutivos”³⁶.

Nesta compreensão das coisas entronca particularmente bem “a ideia de que o contencioso de anulação se deve manter como contencioso da legalidade do acto, reservando-se para a execução de julgados a discussão e decisão sobre os direitos dos interessados a uma determinada actuação administrativa, decorrentes do eventual incumprimento pela Administração dos seus deveres relativos à situação concreta”³⁷.

2.2. Sentenças que neguem procedência à acção/recurso

Os problemas dos efeitos do caso julgado são sempre mais delicados nos casos em que estão em causa posições jurídicas *substancialmente protegidas*, sobretudo se a decisão for de não provimento. Será que em tal caso também se deve afirmar a eficácia geral da sentença, mesmo se o recurso (ou eventualmente a acção) tiver sido interposto por um indivíduo titular de um mero interesse difuso, havendo no entanto indivíduos especificamente prejudicados, ou cuja posição seja qualificadamente defendida por uma norma jurídica?

Será então que quando a sentença negar provimento ao recurso (ou à acção), todas as pessoas relacionadas com a situação, gozem elas ou não de posições jurídicas qualificadas ou, pelo menos, diferenciadas, ficarão impedidas de propor uma nova acção/recurso com o mesmo objecto?

Para evitar uma resposta negativa àquela questão, foi por muitos defendida — e é ainda, pelos críticos do regime positivado na Lei n.º 83/95³⁸ — a autoridade do caso julgado *secundum eventum litis*: ao passo que a decisão de provimento produziria efeitos *erga omnes* a de rejeição produziria apenas eficácia *inter partes*, em geral e não apenas no caso de improcedência por insuficiência de provas³⁹. No entanto, e de acordo com o n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 83/95, não foi essa a regra fixada pelo legislador: para além dos casos em que a sentença seja julgada improcedente *por insuficiência de provas*, a regra continua a ser a da eficácia geral da sentença, não abrangendo no entanto os titulares de direitos ou interesses relacionados com a situação litigiosa que tenham exercido o seu direito de se auto-excluir da representação.

De qualquer modo, e para além da rigidez de tal princípio ser temperada pelo “direito de auto-exclusão” (do qual curaremos de seguida) pensamos que a articulação da *eficácia subjectiva* com a *eficácia objectiva* do caso julgado tenderá a ultrapassar boa parte das perplexidades.

Como é sabido, os *limites objectivos do caso julgado* são essencialmente definidos a partir do *objecto do processo*, por sua vez determinado a partir do *pedido* e da *causa de pedir*⁴⁰.

Ora bem: só na medida do *pedido* formulado e da *causa de pedir* que o fundamento é que se forma o caso julgado⁴¹. Como tal, na sequência de uma sentença de indeferimento de um recurso contencioso de anulação ou de não provimento de uma acção destinada à tutela de simples interesses difusos,

é perfeitamente pensável uma nova acção/recurso com um novo pedido e uma nova causa de pedir, porventura directamente ligados à lesão de uma posição jurídica substantiva. E se a questão ao nível do recurso não faz muito sentido — principalmente em face do curto prazo para a sua interposição, que torna extremamente improvável um caso em que um recurso tenha já sido julgado improcedente e seja proposto outro, relativamente ao mesmo acto — já ao nível de uma acção de responsabilidade tem toda a razão de ser.

Julgamos por isso perfeitamente pensável a situação em que, após uma acção proposta para a reparação do dano difuso ambiental ter sido julgada improcedente, um cidadão — ou um grupo de cidadãos determinados — especificamente lesado(s) por exemplo no(s) seu(s) direito(s) subjectivo(s) ao ambiente venha(m) propor uma acção de responsabilidade que pode ter origem no mesmo facto ilícito, não sendo abrangida pela excepção de caso julgado pelo facto de o pedido ser diferente (a reintegração de um direito subjectivo lesado) e ser também nova a causa de pedir (a concreta violação desse mesmo direito subjectivo)⁴². Conceção que sai reforçada pela ideia de que de um facto ilícito unitário pode resultar uma pluralidade de efeitos materiais lesivos para o bem protegido⁴³.

Para reforçar esta compreensão das coisas, deverá assinalar-se que há até quem defenda só ser possível formular na acção popular um pedido de indemnização referido a todos os lesados, “não sendo admissível utilizar essa acção para obter o ressarcimento dos prejuízos sofridos por apenas um ou alguns dos vários lesados”⁴⁴. Se nem sequer a forma de processo — ou, pelo menos, o tipo de acesso ao processo — for a mesma, resultam claras as diferenças entre as duas situações e a impossibilidade de os efeitos do caso julgado da sentença proferida no âmbito da acção popular impedirem o acesso ao processo de cidadãos lesados na sua esfera jurídica substantiva.

3. Problemas relativos à representação adequada do grupo e à possibilidade do “opt-out”

Um dos aspectos fundamentais das *class actions* norte-americanas prende-se com a necessidade de o autor da acção assegurar uma “adequacy of representation” em relação ao grupo respectivo⁴⁵. Não obstante alguns paralelos existentes entre a nossa LAP e as *class actions* norte-americanas, a verdade é que o legislador português se afastou decididamente de tal exigência. Apesar da enorme ressonância comunitária dos processos de acção popular e da regra da eficácia geral do respectivo caso julgado, “o autor representa por iniciativa própria, *com dispensa de mandato ou autorização expressa*, todos os demais titulares dos direitos ou interesses em causa que não tenham exercido o direito de auto-exclusão” (artigo 14.º, n.º 1; itálico nosso)⁴⁶.

O legislador procurou contornar as dificuldades levantadas por tal solução através da previsão, no artigo 15.º do direito de auto-exclusão por parte dos titulares dos interesses em causa. No n.º 1 dessa norma dispõe-se: “Recebida a petição da acção popular, serão citados os titulares dos interesses em causa (...) para o efeito de (...) passarem a intervir no processo a título principal (...) e para declararem nos autos se aceitam ou não ser representados pelo autor ou se, pelo contrário, se excluem dessa representação, nomeadamente para o efeito de lhes não serem aplicáveis as decisões proferidas”. Esta importantíssima faculdade — normalmente designada por “opt-out” — poderá ser exercida até ao termo da produção de prova ou equivalente (cfr. n.º 4 do mesmo artigo 15.º), sendo certo que a passividade dos “titulares dos interesses em causa” vale como aceitação, nos termos da parte final do n.º 1 do mesmo artigo. Como assinala Giussani⁴⁷, o exercício do *direito potestativo* de auto-exclusão consiste no direito “de recusar preventivamente os efeitos da sentença que se formarão em juízo de forma representativa, sem qualquer necessidade de demonstrar a inadequação da representação desenvolvida em seu favor pelos sujeitos que aí participem”.

Esta possibilidade torna-se decisiva uma vez que, como se impunha, o juiz a articulou com a eficácia do caso julgado: em face do n.º 1 do artigo 19.º, a eficácia geral da decisão não abrange os titulares dos direitos ou interesses que tiverem exercido o direito de se auto-excluir da representação.

Estamos então agora em condições de dar uma resposta mais global ao problema da eficácia subjectiva do caso julgado das decisões que indefiram o pedido: para além das ressalvas já feitas a propósito dos *limites objectivos do caso julgado*, tais decisões não terão eficácia (geral) relativamente aos indivíduos que *expressamente* tenham feito o “opt-out”, valendo para todos os restantes cidadãos. Será esta uma outra forma de acautelar a posição dos titulares de direitos subjectivos ou de interesses legalmente protegidos conexos com a situação.

Os titulares de posições jurídicas substantivas subjectivamente tuteladas sempre poderão propor uma nova acção ou recurso no caso de terem exercido o direito de auto-exclusão. Possibilidade esta que tanto podem usar no caso de provimento da primeira acção ou recurso — acção ou recurso esses cuja sentença, por hipótese, não permite uma cabal satisfação ou reconstituição da posição jurídica violada — ou no caso de uma decisão negativa. Sendo certo que é neste segundo caso que tal faculdade mais sentido e importância terá.

É evidente que a solução não é perfeita, podendo originar situações de injustiça: a citação dos titulares dos interesses em causa na acção ou recurso contencioso prevista no artigo 14.º está longe de garantir, pelo menos com um grau de certeza minimamente consistente, que tais indivíduos tiveram *efectivamente* conhecimento dela. Isto porque tal citação não obedece a formalidades excessivamente rigorosas, conclusão que decorre facilmente da análise dos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo 15.º (destaque-se principalmente a desnecessidade de identificação pessoal dos destinatários, como se impõe em todos os casos em que se trate de titulares de meros interesses difusos).

No entanto, pelo menos no caso do recurso contencioso de anulação, os perigos de tal regime são sempre limitados pelo reduzido prazo para a interposição do recurso contencioso de anulação (2 meses): mesmo que o titular do direito ou interesse não tenha tido possibilidade de se auto-excluir — sendo por isso mesmo abrangido pelos efeitos de uma sentença de não provimento — a verdade é que quando tal sentença for proferida com certeza expirou há muito o prazo de 2 meses que ele teria para accionar tal meio processual.

4. O caso especial da sentença julgada improcedente por insuficiência de provas

Para além desta excepção ao regime-regra da eficácia geral das sentenças proferidas em acção popular, consagra-se uma outra no n.º 1 do artigo 19.º: o caso de a sentença ter sido julgada improcedente por insuficiência de provas.

Parece-nos perfeitamente justificada a opção do legislador (à imagem, aliás, do que estipulou o legislador brasileiro⁴⁶): se o fundamento para a decisão (negativa) do juiz tiver sido a insuficiência de provas, sempre será pensável uma nova acção ou recurso, ainda que com o mesmo objecto, com o mesmo pedido e com a mesma causa de pedir, desde que o autor ou recorrente — que até pode ser o mesmo! — alegue possuir novos elementos que poderão provar a razão que lhe assiste. Aliás, a improcedência da acção por insuficiência de prova “pode indiciar uma actuação menos diligente do autor da acção popular ou até um conluio dessa parte com a contraparte demandada, situações das quais importa proteger todos os demais interessados”⁴⁹.

Acrescente-se apenas que, neste tipo de situação, não faz muito sentido distinguir as situações em que com a acção/recurso se pretende a defesa de posições fluida ou difusamente protegidas, daquelas em que se fazem valer posições jurídicas substantivas. Como mencionámos, é até pensável que o responsável pelo accionamento do primeiro processo volte a juízo, desde que com provas que permitam ao juiz uma nova e diferente apreciação da situação *sub iudice*.

5. Poderes especiais do juiz

Uma característica geral da Lei n.º 83/95 tem a ver com o papel de grande protagonismo atribuído ao julgador: para além do regime especial de indeferimento da petição inicial nas suas “mãos” (artigo 13.º), da iniciativa própria de que goza em matéria de recolha de provas (artigo 17.º) e das possibilidades de atribuir efeito suspensivo ao recurso (artigo 18.º), o juiz tem ainda poderes de modelação dos efeitos da sentença, como estabelece o n.º 1 do artigo 19.º⁵⁰.

Aliás, este papel de grande relevo do juiz nos processos de acção popular é perfeitamente justificado, nomeadamente por estar em causa a dimensão objectiva da defesa do interesse público e de valores com evidente relevo social e comunitário, atribuindo-se-lhe poderes especiais que permitam assegurar a tutela de tais interesses (configurados pelo nosso ordenamento jurídico-constitucional como verdadeiros bens jurídicos⁵¹). Em face da disposição contida no n.º 1 do artigo 19.º, a eficácia geral das sentenças proferidas ao abrigo da LAP pode também ser afastada pelo juiz “fundado em motivações próprias do caso concreto”. E tal solução é perfeitamente compreensível: em face da diversidade de meios processuais possibilitados pela presente lei e das situações concretas trazidas a juízo, é importante atribuir ao julgador o poder de afastar a eficácia *erga omnes* da decisão que ele próprio profira, por considerar que naquele caso não se justifica. Em termos de justiça do caso concreto pode ser decisivo não “fechar a porta” a novas acções ou recursos que eventualmente permitam uma mais adequada defesa do ambiente (se for esse o caso).

Como tal, e em face dos fundamentos concretos da procedência ou improcedência da acção, “nem sempre que a acção é procedente são beneficiados os demais interessados e nem sempre que a acção improcede esses interessados ficam impossibilitados de exercer a acção popular relativa ao mesmo interesse difuso”⁵².

Também por aqui o “risco” de os titulares de posições jurídicas substantivas relacionadas com o objecto do recurso ou da acção serem prejudicados pelos efeitos da respectiva sentença é minorado: as “motivações próprias do caso concreto” referidas no n.º 1 do artigo 19.º (justificadoras de uma eventual restrição por parte do juiz da eficácia geral da sentença) poderão precisamente ter a ver com dúvidas do julgador sobre a eventual existência de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos titulados por cidadãos que não participaram no processo.

Será porventura este o argumento mais forte para contrapor àqueles que criticam a não adopção (em geral) do caso julgado *secundum eventum litis*, em termos de só a sentença de provimento ter eficácia *erga omnes*, mantendo a sentença de improcedência a tradicional eficácia *inter partes*. Com este expediente, sempre o juiz poderá acautelar posições jurídicas substantivas tituladas por cidadãos que não participaram no processo e que poderiam ser postas em causa por uma sentença de improcedência resultante de um meio processual accionado para defesa de meros interesses difusos.

6. O caso especial das acções de responsabilidade

Para terminar a rápida análise dos efeitos das sentenças proferidas em acção popular, não queremos deixar de referir o problema das acções de responsabilidade expressamente previstas nesta lei (nos seus artigos 22.º e seguintes).

Em face do n.º 1 do artigo 22.º, a responsabilidade por violação dolosa ou culposa dos interesses tutelados por esta lei “constitui o agente causador no dever de indemnizar o lesado ou lesados pelos danos causados”. E sem o referir expressamente, o legislador abre a porta para a propositura de acções para o ressarcimento de simples interesses difusos, quando considera que “A indemnização pela violação de *interesses de titulares não individualmente identificados* é fixada globalmente” (n.º 2 do artigo 22.º; sublinhado nosso).

Concordamos plenamente com Cunhal Sendim quando defende que “No sistema *jus-ambiental* português os danos ecológicos devem imperativamente ser ressarcidos através de restauração natural”⁵³. De qualquer modo, as dificuldades práticas que tantas vezes se levantam a tal forma de restauração exigem que se preveja a obrigação de os infractores pagarem uma indemnização com vista ao ressarcimento dos danos (como estabelece o n.º 3 do artigo 48.º da Lei de Bases do Ambiente). E ao analisar-se o direito à indemnização por danos ambientais (privados), não julgamos ser meramente académica a hipótese de existir um direito de indemnização por parte de um cidadão lesado no seu direito subjectivo ao ambiente (ou de vários, mas qualificada ou diferenciadamente lesados) e, cumulativamente, existir também tal direito por parte dos titulares de meros interesses difusos (ou, pelo menos, por parte de determinada comunidade, globalmente considerada).

Esta última hipótese só faz para nós sentido se se generalizar a solução prevista no n.º 5 do artigo 22.º para os casos de montantes correspondentes a direitos prescritos: o destino a dar aos montantes provenientes de eventuais indemnizações por violação de interesses difusos terá de ser o de um qualquer “Fundo” destinado ao pagamento da procuradoria e ao apoio no acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos interesses protegidos por esta lei (*maxime* do ambiente) e, eventualmente, à promoção de iniciativas benéficas para o ambiente (por exemplo, acções de reflorestação, plantação de jardins e de bosques, limpeza de matas, etc.)⁵⁴.

Em termos de eficácia do caso julgado, podem pôr-se aqui problemas específicos. Principalmente quando uma acção de indemnização for proposta por titulares de interesses não individualmente determinados, a possibilidade do “opt-out” faz todo o sentido para os titulares de direitos ou interesses subjectivos substantivamente tutelados, que não perderão assim a possibilidade de ver ressarcido esse seu direito ou interesse violado.

Mas como vimos, mesmo que o não tenham feito poderão estar em condições de propor uma nova acção, designadamente por o pedido e o seu fundamento (causa de pedir) serem diferentes, estando em causa posições jurídicas substantivamente tuteladas e directamente lesadas pelo facto ilícito em questão.

V. Balanço crítico

Conforme fomos adiantando ao longo do tratamento — essencialmente descritivo — dos efeitos da sentença na LAP, o regime aí previsto merece, no essencial, a nossa concordância.

Não obstante, as críticas que lhe são dirigidas provêm de diversos sectores da doutrina e têm assumido por vezes uma carga negativa bastante forte. Em nosso entender, tais críticas só têm razão de ser quando se perde de vista o que para nós é algo de essencial: o facto de a acção popular se justificar acima de tudo para a defesa dos interesses por ela tutelados numa perspectiva supra ou meta-individual ou comunitária.

É quando está em causa a defesa de *interesses difusos* que faz sentido recorrer à acção popular: em tais situações, não se encontrando o impetrante numa posição jurídica qualificada ou diferenciada — por não ser *diferenciadamente* afectado *v. g.* no seu direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado — a única forma de ele adquirir um título legitimador que lhe permita aceder aos tribunais para defesa de tais interesses é a acção popular⁵⁵. Mas mesmo que não se negue aos titulares de posições jurídicas substantivas a possibilidade de recorrerem à acção popular para acederem à via judicial, essa situação para nós é atípica, não sendo certamente tal tipo de casos que o legislador teve em vista ao estabelecer este regime de eficácia da sentença.

Conforme tivemos ocasião de defender mais desenvolvidamente noutro local⁵⁶, em matéria de ambiente (assim como nos outros direitos e interesses protegidos pela Lei n.º 83/95) é fundamental

distinguir os *diversos títulos legitimadores* que poderão abrir a porta dos tribunais para defesa de tais interesses, distinção essa que tem influências processuais significativas, designadamente quanto aos *efeitos das sentenças* respectivas.

Quanto a nós há aqui que separar dois grandes tipos de situações: aquelas em que há um (ou vários) *direito subjectivo fundamental* (ao ambiente) lesado pela actuação da Administração e as restantes, em que a actuação (do particular, da associação ambientalista, do Ministério Público ou do órgão administrativo) se destina à defesa de um *interesse geral*, como tal não titularizado por um ou vários indivíduos perfeitamente diferenciados; na primeira situação, está em causa a tutela de um direito fundamental e de um bem jurídico na sua dimensão ou vertente individual ou personalística; na segunda está em questão o bem jurídico na sua perspectiva supra-individual (pluri-subjectiva ou colectiva). Note-se que esta dupla perspectiva se faz sentir igualmente ao nível da ordenação jurídica do *dano ambiental*⁷¹.

Sempre que haja uma notória *qualificação* ou *diferenciação* do interesse do recorrente, estando este numa posição que não é comum a uma multiplicidade de sujeitos, já estaremos no campo das posições jurídicas subjectivas substantivamente protegidas. O que está em causa no processo já não são interesses difusos, mas relações jurídicas poligonais⁷², que têm subjacentes direitos, já que falar em relação jurídica implica falar em direitos e não em interesses — sendo a tutela dirigida àqueles direitos.

Quando estão em causa situações dispersas, difusas ou espalhadas (pelo menos do ponto de vista subjectivo) e a necessidade de tutela se sente relativamente a estas posições dispersas (ainda que tituladas num ente representativo, como uma associação de defesa do ambiente) a actividade judicial visa a tutela dos interesses experimentados por diversas pessoas relativamente ao bem ambiente, interesses esses que deverão ser tratados de forma indivisível. Os titulares de tais interesses difusos podem recorrer à via judicial por intermédio da acção popular, mas nunca poderão pretender o reconhecimento de uma situação jurídica *individualizada*, uma vez que o interesse que se tutela pertence a *todos* os membros da comunidade em causa⁷³.

Como salientámos, a categoria dos *direitos ou interesses individuais homogêneos* é responsável por muitos dos equívocos de boa parte da doutrina sobre os interesses difusos. Nestes casos, apesar de haver *vários sujeitos individualmente afectados* por uma conduta administrativa, tal não implica que a sua posição se “degrade”, tornando-se num mero interesse difuso. Não é por haver somente um indivíduo ou um elevado número de sujeitos lesados no seu *direito subjectivo* a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado que a protecção de tal direito em termos *substanciais* deixa de ser imperiosa, havendo como única especificidade o facto de ela ser comum a várias pessoas. O seu tratamento conjunto — devido à sua *origem comum* — não implica que a solução do litígio seja idêntica para todos eles, pois são direitos subjectivos em sentido clássico, divisíveis pela sua própria natureza e que permitiriam a cada um dos sujeitos (apenas incidentalmente agrupados) desencadear isoladamente os mecanismos processuais conducentes à sua tutela. Assim, apesar de ser exercida colectivamente pelos interessados, estamos ainda perante uma tutela referida a situações individualizadas, em que se visa (no nosso caso) a tutela *substancial* do ambiente.

Em conclusão, diremos que à abertura do acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos interesses previstos na Lei n.º 83/95 corresponde um alargamento dos efeitos (subjectivos) do respectivo caso julgado. E tal solução é quanto a nós de louvar, pois todos os titulares de posições jurídicas difusas ou “espalhadas” poderão beneficiar da sentença proferida num recurso ou numa acção movido apenas por um deles, assim como ficarão inibidos de intentar um novo recurso/acção com o mesmo objecto, na sequência de uma sentença de indeferimento.

O ponto fulcrar para “salvar” tal regime passa por uma clara demarcação de tais casos relativamente a outros nos quais se façam valer posições jurídicas subjectivas substancialmente protegidas por normas jurídicas (direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos): aí a situação é diversa, e qualquer processo que vise a sua tutela terá um objecto diferente — por serem também diferentes o pedido e a causa de pedir respectivos — daquele em que se litigou sobre interesses difusos. Como tal, os efeitos do caso julgado da sentença relativa a este último processo não inibirão os titulares de posições jurídicas substanciais de reclamarem a actividade jurisdicional para tutelarem as suas posições jurídicas. A colectivização das acções e da legitimidade não pode excluir a legitimidade e a acção individual, nem representar o perigo de “socialização” das respectivas posições jurídicas substantivas: é para os titulares de direitos subjectivos e de interesses legalmente protegidos que a tutela jurisdicional efectiva continua a ser predominantemente dirigida.



(José Eduardo Figueiredo Dias)

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

¹ Por essa razão, tivemos já ocasião de manifestar as nossas dúvidas quanto à vantagem de tal “reunião”: cfr. José Eduardo F. Dias, *Tutela Ambiental e Contencioso Administrativo*, Colec. Studia Iuridica, n.º 29, Coimbra Editora, 1997, p. 214.

² Como momento extremo desta evolução temos a recente revisão constitucional de Setembro de 1997, que veio parificar a acção de reconhecimento e o recurso contra actos no n.º 4 do seu artigo 268.º: sobre as novidades trazidas à caracterização do modelo português de justiça administrativa pela última revisão constitucional, cfr. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa — Lições*, Almedina, Coimbra, 1998, p. 45.

³ Sobre a influência de tais leis na nossa lei de acção popular, cfr. o preâmbulo do Projecto Lei n.º 502/VI do PSD (“Projecto Rui Machete”) onde se reconhece que “No que concerne ao direito de acção popular contenciosa, o projecto toma em atenção a lei brasileira n.º 7.347, de 24 de Julho de 1985, que também influenciou o projecto socialista n.º 41/VI sobre a mesma matéria”. Cfr., igualmente, Marques Antunes, *O Direito de Acção Popular no Contencioso Administrativo Português*, Lex, Lisboa, 1997, p. 24.

⁴ A força e o alcance das normas constitucionais relativas ao ambiente levam Gomes Canotilho a falar numa autêntica “Constituição do ambiente”: cfr. “Procedimento Administrativo e Defesa do Ambiente”, *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 124.º (1991), n.º 3.802, p. 8. Cfr., igualmente, José Eduardo Dias, *Tutela Ambiental...*, cit., pp. 80 e ss., e Rui Medeiros, “O Ambiente na Constituição”, *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano XXXV (1993), pp. 377-400.

⁵ Cfr. o nosso *Tutela Ambiental...*, cit., pp. 77 e ss.

⁶ Tal disposição está sistematicamente inserida na Parte I da Constituição (“Direitos e deveres fundamentais”), mais concretamente no catálogo dos “direitos, liberdades e garantias de participação política”, o que demonstra a sua grande “força” normativa.

⁷ Até 1995, a acção popular estava prevista na legislação ordinária portuguesa apenas para o âmbito local, concretamente pelo Código Administrativo de 1940 (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31.095, de 31 de Dezembro de 1940), nos seus artigos 369.º e 822.º: o primeiro consagrava a *acção popular supletiva*, que escapa ao âmbito do contencioso administrativo, e o segundo a *acção popular correctiva*, pela qual se atribui ao particular legitimidade para a interposição de recursos contenciosos de anulação de actos administrativos, com vista à fiscalização da sua legalidade. Sobre a acção popular tradicional vide Robin de Andrade, *A acção popular no direito administrativo português*, Coimbra Editora, 1967, passim.

⁸ Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira (*CRP Anotada*, Coimbra Editora, 3.^a ed., 1993, p. 281) “o enunciado do n.º 3 aponta claramente para uma garantia de *acção popular perante qualquer tribunal* (tribunais civis, tribunais criminais, tribunais administrativos, etc.)”.

⁹ Nesse sentido, cfr. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *ob. cit.*, p. 281. Os mesmos Autores esclarecem (*ob. cit.*, p. 282): “A acção popular tem sobretudo incidência na tutela de interesses difusos, pois sendo interesses de toda a comunidade, deve reconhecer-se aos cidadãos *uti cives* e não *uti singuli*, o direito de promover, individual ou associadamente, a defesa de tais interesses”.

¹⁰ Cfr. *Responsabilidade Administrativa em Matéria de Ambiente*, Principia, Lisboa, 1997, p. 39.

¹¹ José Eduardo Dias, *Tutela Ambiental*, *cit.*, pp. 216 e segs. Era esta também a opinião de boa parte da doutrina, nomeadamente em face das dificuldades em atribuir *aplicabilidade imediata* a um preceito de marcado cariz processual: cfr., por todos, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional, IV*, Coimbra, 2.^a ed., 1993, p. 235; id., “A Constituição e o Direito do Ambiente”, in: *Direito do Ambiente*, INA, 1994, pp. 353-365 (p. 365).

¹² Nos termos da Declaração de Rectificação n.º 4/95, de 26 de Setembro (*DR*, I Série-A, n.º 236, de 12.10.95) a epígrafe do artigo 12.º da Lei n.º 83/95 é “Acção Popular Administrativa”, o mesmo se passando no texto do n.º 1 do mesmo artigo. Vieira de Andrade classifica a acção popular administrativa para defesa de interesses difusos como uma *acção especial*, na sistematização que efectua das diversas modalidades de acção administrativa (meios principais): cfr. *A Justiça Administrativa*, *cit.*, p. 125.

¹³ Cfr. artigo 821.º, n.º 2, do Código Administrativo e 46.º/1.º, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

¹⁴ No mesmo sentido, cfr. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *ob. cit.*, p. 281; Teixeira de Sousa, “A protecção jurisdicional dos interesses difusos: alguns aspectos processuais”, in: *Textos Ambiente e Consumo*, I volume, CEJ, 1996, pp. 231-245 (p. 235 e 237); e, na mesma obra colectiva, Manuela Flores Ferreira, “Acesso Colectivo à Justiça e Protecção do Meio Ambiente”, pp. 353-363 (p. 358) (se bem que esta última Autora defende também a tutela dos interesses individuais homogêneos por esta via).

¹⁵ Sobre a relação entre massificação dos conflitos e a crise do processo civil clássico, cfr. Herman Benjamim, “A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico”, *Textos — Ambiente e Consumo*, CEJ, pp. 277-351 (pp. 284 e ss.).

¹⁶ Nesse sentido, Eduardo Vera-Cruz Pinto, “Contributos para uma perspectiva histórica do direito do património cultural em Portugal”, in: *Direito do Património Cultural*, INA, 1996, pp. 205-251 (p. 232). Sobre a natureza inapropriável do valor protecção e valorização do património cultural, cfr. Carla Amado Gomes, “O património cultural na Constituição”, in: *Perspectivas Constitucionais — Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. I, Coimbra Editora, 1996, pp. 337-380 (especialmente pp. 342 e ss. e 372).

¹⁷ Cfr., entre outros, Marques Antunes, *ob. cit.*, p. 35, e Carla Amado Gomes, *ob. cit.*, p. 343, n.º 21.

¹⁸ Gomes Canotilho/Vital Moreira, *ob. cit.*, p. 282.

¹⁹ Cfr. Rui Machete, “Algumas notas sobre os interesses difusos, o procedimento e o processo”, in: *Estudos em Homenagem do Professor Doutor João de Castro Mendes*, Faculdade de Direito de Lisboa, Lex, 1995, pp. 651-662 (p. 660).

²⁰ Contrariamente a tal possibilidade cfr. Vasco Pereira da Silva, afirmando expressamente que “só se está perante a acção popular quando a actuação dos indivíduos e dos grupos em causa não se destine à satisfação de um interesse próprio” (*ob. cit.*, p. 40).

²¹ Cfr. *A tutela ambiental*, *cit.*, p. 250 e ss.

²² A categoria dos “interesses ou direitos individuais homogêneos” é tratada no artigo 81.º do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8079/90), sendo estes direitos ou interesses aí definidos como os “decorrentes de origem comum”. Por força do artigo 21.º da Lei de Acção Civil Pública a categoria é válida também no direito do ambiente.

²³ Ada Pelligrini Grinover, "O processo coletivo do consumidor", *cit.*, pp. 224 e segs. Sobre o tratamento doutrinal da categoria cfr., igualmente, 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.).

²⁴ Cfr. Morato Leite, *ob. cit.*, p. 35.

²⁵ Expressamente nesse sentido, cfr. Brahe Fernandes/Silva Guimarães, "A Legitimação do Ministério Público na Tutela dos Interesses ou Direitos Individuais Homogêneos", in: *Cidadania Colectiva*, *cit.*, pp. 141-170. Os Autores explicam (p. 160) como se passam as coisas em termos da tramitação processual: "O que ocorrerá é uma apuração genérica na qual a defesa processual dos direitos individuais é feita de forma indivisível, ocasionando (...) uma sentença condenatória genérica que reconhece a existência do dano geral e a responsabilidade do réu pelos danos causados, não individualizando os consumidores lesados. Em uma fase posterior, haverá a habilitação dos consumidores, das vítimas ou seus sucessores, a título individual, momento no qual procederão à liquidação de sentença (...) devendo, nessa oportunidade, serem provados a existência do dano individual, o nexo de causalidade com o dano genérico apontado na sentença e o montante deste dano".

²⁶ Segundo Colaço Antunes (*A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo: para uma legitimação procedimental*, Almedina, Coimbra, 1989, p. 184, nota 111), esse recurso colectivo permite "a representação sem mandato o que favorece o acesso à justiça dos demandantes, mantendo-se o carácter individual dos direitos a fazer valer em juízo. Com efeito, só o recurso é colectivo; ele visa a defesa dos direitos individuais. Cada um dos membros deve ter um interesse jurídico actual, directo e pessoal". Mais desenvolvimentos sobre este recurso colectivo poderão encontrar-se em Francis Caballero, "Plaidons par Procureur! De l'archaïsme procédural à l'action de groupe", *Revue trimestrielle de droit civil*, 84^e année (1985), n.º 2, pp. 247-276 (pp. 267 e ss.).

²⁷ É precisamente um instrumento de democracia participativa que aqui está em causa: nesse sentido, cfr. as palavras de Almeida Santos no "Relatório e Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sobre o Projecto de Lei n.º 502/VI — Direito de participação procedimental e de acção popular (PSD)" de 20.04.95 (VI Legislatura, 4.^a sessão legislativa); do mesmo, cfr. "Breve Justificação" (do Projecto de Lei de Acção Popular apresentado pelo PS), *O Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente*, Ambiforum, Lisboa, 1993; também Gaião Rodrigues, "Acção Popular", in: *Textos — Ambiente e Consumo*, pp. 247-253, alude (p. 248) ao "enorme salto em frente na participação democrática dos cidadãos" permitido pela acção popular.

²⁸ Sobre o tema dos efeitos da sentença continua a ser referência indispensável a obra de Freitas do Amaral, *A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos*, Lisboa, 1967. Mais recentemente, cfr. Aroso de Almeida, *Sobre a autoridade do caso julgado das sentenças de anulação de actos administrativos*, Almedina, Coimbra, 1994, *passim* e Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, *cit.*, p. 223 e ss.

²⁹ Cfr., por todos, Lebre de Freitas, "A acção popular ao serviço do ambiente", in: *Ab Uno ad Omnes — 75 anos da Coimbra Editora*, pp. 797-809 (pp. 801 e ss.).

³⁰ Cfr. *Diário da Assembleia da República*, V Legislatura, 3.^a Sessão Legislativa, I Série, n.º 46, 21 de Fevereiro de 1990, p. 1632.

³¹ Eduardo Grasso, "Una tutela giurisdizionale per l'ambiente", *Rivista di Diritto Processuale*, vol. XLII (II Série), 1987, pp. 505-531 (p. 524).

³² Pasquale Landi, *La Tutela Processuale dell'Ambiente*, CEDAM, 1991, p. 172. O mesmo Autor explica (*ob. cit.*, p. 163) que é "característico do dano ao ambiente, tendencialmente passível de difusão material, interessar juridicamente a um núcleo indeterminado e indeterminável de sujeitos os quais, em virtude do ilícito, se tornam titulares da *legitimatatio ad causam*".

³³ Meio processual ao qual a Lei n.º 83/95 dá claramente protagonismo, quanto a nós correctamente: cfr. o n.º 1 do seu artigo 12.º e o artigo 18.º.

³⁴ Como demonstra Vieira de Andrade a propósito do *efeito constitutivo* da sentença anulatória — o seu principal efeito jurídico —, "esse efeito de demolição do acto produz-se automaticamente no mundo jurídico": cfr. "Actos consequentes e execução de sentença anulatória (Um caso exemplar em matéria de funcionalismo público)", *Revista Jurídica da*

Universidade Moderna, Ano I, n.º 1, 1998, pp. 29-45 (p. 29); mais desenvolvidamente, do mesmo Autor, *A Justiça Administrativa*, cit., pp. 225 e ss.

³⁵ Cfr. Vieira de Andrade, *ob. cit.*, loc. cit. na nota anterior e Aroso de Almeida, *ob. cit.*, Coimbra, 1994, *passim*.

³⁶ Cfr. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, cit., p. 229 s. Com base em tal construção o mesmo Autor (*ob. cit.*, loc. cit.) caracteriza o processo de execução de julgados como “uma espécie de ‘mini-acção de reconhecimento de direitos’, em que, numa tramitação expedita, se declara o ‘direito da situação’”.

³⁷ Vieira de Andrade, “Actos consequentes...”, cit., p. 38.

³⁸ Cfr. Lebre de Freitas, *ob. cit.*, p. 802 e Teixeira de Sousa, “Legitimidade Processual e Acção Popular no Direito do Ambiente”, in: *Direito do Ambiente*, INA, 1994, p. 409-429 (p. 428).

³⁹ É esse o regime consagrado na lei brasileira para os *interesses individuais homogêneos*, nos termos do artigo 103.º do Código de Defesa do Consumidor (aplicável em matéria de ambiente por remissão expressa da Lei de Acção Civil Pública): sobre a solução, cfr. Ada Pelligrini Grinover, “O processo colectivo do consumidor”, cit., p. 226.

⁴⁰ Veja-se o que estabelece o artigo 498.º do Código de Processo Civil. Na doutrina tradicional, cfr. Manuel de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, Coimbra Editora, 1979, p. 320 e Rui Machete, “Caso Julgado”, in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. II, pp. 271-292 (p. 289). Mais recentemente, Aroso de Almeida, *ob. cit.*, especialmente p. 37.

⁴¹ Note-se que, como defende Pedro Gonçalves [“Os meios de tutela perante os danos ambientais provocados no exercício da função administrativa”, *Lusíada — revista de ciência e cultura*, n.º especial (Actas do I Congresso Internacional de Direito do Ambiente da Universidade Lusíada, Novembro de 1995), p. 67-85] no que especificamente respeita aos “recursos organizados pelo autor popular (...) a legitimidade exige que os fundamentos do recurso contencioso (*causa de pedir*) estejam numa relação de conexão ou de pertinência com os interesses a defender” (p. 80, n.º 28).

⁴² Prevendo essa situação, no direito brasileiro, cfr. Édís Milaré, “Tutela Jurídico-Civil do Ambiente”, *Revista de Direito Ambiental*, Editora Revista dos Tribunais, n.º 0, 1996, pp. 26-72 (p. 71).

⁴³ Nesse Sentido, Pasquale Landi, *ob. cit.*, p. 199.

⁴⁴ Teixeira de Sousa, “A protecção jurisdicional...”, cit., p. 242.

⁴⁵ Sobre a *adequacy of representation* e o seu controlo por parte do juiz, cfr., por todos, Andrea Giussani, *Studi sulle “class actions”*, CEDAM, 1996, pp. 216 e segs.

⁴⁶ Cfr. Rui Machete, “Algumas notas...”, cit., p. 659, e Ada Pelligrini Grinover, “A acção popular portuguesa: uma análise comparativa”, *Lusíada — revista de ciência e cultura*, cit., pp. 245-260, que nos refere (p. 250): “a lei portuguesa distanciou-se — como a brasileira — do critério da *representatividade adequada das class actions* (...)”.

⁴⁷ *Ob. cit.*, p. 123.

⁴⁸ Cfr. o artigo 18.º da Lei de Acção Popular, o artigo 16.º da Lei de Acção Civil Pública e o artigo 103.º do Código de Defesa do Consumidor. Na doutrina, cfr. Rodolfo de Camargo Mancuso, *Acção Popular — protecção do erário público; do património cultural e natural; e do meio ambiente*, Ed. Revista dos Tribunais, 1994, p. 167, e Pacheco Fiorillo/Abelha Rodrigues/Andrade Nery, *Direito Processual Ambiental Brasileiro*, Del Rey Editora, Belo Horizonte, 1996, pp. 135 e seg.

⁴⁹ Teixeira de Sousa, “A protecção jurisdicional...”, cit., p. 244. Exactamente no mesmo sentido, Rodolfo de Camargo Mancuso, *ob. cit.*, p. 198.

⁵⁰ Saliente-se que também no que se refere ao *regime geral* das acções e recursos de impugnação de normas assistem ao juiz poderes (discricionários) quanto aos efeitos da declaração: nesse sentido *vide* o n.º 3 do artigo 11.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

⁵¹ As referências doutrinárias sobre o papel mais activo que os julgadores devem desempenhar nos processos de acção popular são generalizadas: cfr., entre outros, Ada Pelligrini Grinover, “A acção popular portuguesa...”, *cit.*, p. 12 (que enquadra tal papel num movimento mais geral, ao considerar que “Todo o direito processual moderno caminha hoje rumo à ampliação dos poderes do juiz”); Teixeira de Sousa, “A protecção jurisdicional...”, *cit.*, p. 236; e Manuela Flores Ferreira, *ob. cit.*, p. 361.

⁵² Teixeira de Sousa, “A protecção jurisdicional...”, *cit.*, p. 245.

⁵³ Cfr. Cunhal Sendim, *Responsabilidade Civil por Danos Ecológicos — Da Reparação do Dano Através de Restauração Natural*, Coimbra Editora, 1998, p. 261. Esta concepção é defendida e fundamentada pelo Autor ao longo de toda a obra: cfr. especialmente p. 153 e ss.

⁵⁴ Nos termos do artigo 13.º da Lei da Acção Civil Pública brasileira, havendo condenação em dinheiro, a indemnização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho (do qual faz em parte o Ministério Público e representantes da comunidade), sendo os seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

No sentido do texto, defendendo a “destinação pública da indemnização (afectando-a, por exemplo, a um fundo para a protecção ecológica, ou colocando-a ao serviço da política de ambiente)”, Vasco Pereira da Silva, *ob. cit.*, p. 42; também Manuela Flores Ferreira (*ob. cit.*, pp. 360 e ss.) se pronuncia da mesma forma.

⁵⁵ Segundo Rui Machete (“Algumas notas...”, *cit.*, p. 656), “por definição, a acção popular (...) não pode ser exercida para defesa de interesses exclusivamente pessoais”.

⁵⁶ Cfr. o nosso *Tutela Ambiental...*, *cit.*, pp. 246 e ss.

⁵⁷ Nesse sentido, cfr. Cunhal Sendim, que salienta (*ob. cit.*, p. 105) “a relevância *individual* da protecção *jus-ambiental* (*fundamentação subjectiva*)”; todavia, os bens jurídicos em questão “não são somente aptos a satisfazer necessidades exclusivas de um indivíduo considerado singularmente, (sendo) comuns a um grupo indeterminado de pessoas, e não divisíveis por sujeitos determinados”, razão pela qual o Autor conclui (p. 109): “Deste modo, a tutela ambiental é também marcadamente *objectiva*, i. e., determinada pelos interesses da colectividade”.

⁵⁸ Sobre a noção de relação jurídica poligonal cfr., entre outros, Gomes Canotilho, “Relações Jurídicas Poligonais, Ponderação Ecológica de Bens e Controlo Judicial Preventivo”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 1 (Junho 1994), pp. 55-66 (especialmente pp. 55-58), e José Eduardo Dias, *Tutela Ambiental...*, *cit.*, pp. 315 e ss.

⁵⁹ Neste sentido, Sendra/Catena/Llobregat/Serrano, *Curso de Derecho Procesal Administrativo*, tirant lo blanch, Valencia, 1992, p. 139, afirmam com exactidão que o reconhecimento de situações jurídicas individualizadas “se define unicamente em função da titularidade de um direito subjectivo esgrimido por um sujeito individual, e não perante a sociedade inteira, em cujo nome actuam os actores populares”.