

Entre as Bases da Política do Ambiente e a Ação Popular: a legitimidade do Ministério Público na defesa dos interesses difusos^[1]

Margarida Paz

Procuradora da República e Docente do Centro de Estudos Judiciários

[1] O presente texto é baseado na primeira parte do relatório apresentado em outubro de 2011 no âmbito do seminário Direito Processual, regido pelo Senhor Professor Doutor José Lebre de Freitas e integrado no 3.º Ciclo de Estudos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, tendo sido devidamente adaptado e atualizado.

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO 1. O direito de ação popular: definição e âmbito 2. Interesses difusos 2.1. Definição e caracterização dos interesses difusos *lato sensu* 2.2. Distinção entre interesses difusos *stricto sensu*, interesses coletivos e interesses individuais homogêneos 2.2.1. Interesses difusos *stricto sensu* 2.2.2. Interesses coletivos 2.2.3. Interesses individuais homogêneos 3. Legitimidade ativa na defesa dos interesses difusos 3.1. Os titulares do direito de ação popular 3.1.1. O Ministério Público é atualmente titular do direito de ação popular? 3.2. A legitimidade do Ministério Público consagrada na legislação específica de cada interesse difuso 3.3. A representação do Estado (e de outras pessoas e entidades) pelo Ministério Público na LAP 3.4. A substituição processual e a intervenção acessória do Ministério Público na LAP II. CONCLUSÕES.

I. INTRODUÇÃO

As profundas transformações ocorridas no decurso do século XX, em especial na segunda metade, relativas à intensificação industrial da produção de bens, com a consequente massificação do consumo, vieram suscitar fundadas preocupações ambientais, de qualidade de vida e do consumo, fazendo emergir uma nova conscientização social relativamente a esta problemática^[1].

[1] Cfr. LORENZO PÉREZ CONEJO, *La defensa judicial de los intereses ambientales (Estudio específico de la legitimación*

«difusa» en el proceso contencioso-administrativo), Valladolid: Lex Nova, 2002, p. 58-60.

O ambiente, os recursos naturais e culturais, assim como a saúde pública e a qualidade de vida, constituem valores que importa salvaguardar e cuidar, não apenas na perspetiva dos correspondentes direitos individuais que lhes subjazem, mas igualmente como bens intrinsecamente valiosos, que urge acautelar e proteger. Os referidos bens transcendem a pessoa, individualmente considerada, e a própria comunidade, entendida como o conjunto de cidadãos, apesar da evidente interligação e comunhão com o ser humano. Radicando num sentido único e ímpar de preservação, estes interesses reclamam uma tutela diferenciada.

O surgimento desta complexa realidade veio colocar em causa os quadros normativos existentes, obrigando a reequacioná-los de forma a englobarem inovadoras formas de reação judicial. O modelo processual clássico, ancorado na conceção substantiva de direito subjetivo, configura tendencialmente uma resposta pouco adequada na defesa de interesses marcadamente difusos^[2], caracterizados pela profusão de sujeitos indeterminados e, tendencialmente, indetermináveis.

A vertente simultaneamente difusa e individual dos direitos e interesses em causa fez emergir um novo regime substantivo e processual, ajustado a estas *lesões de massas* nas áreas sociais, ambientais e urbanísticas. Sem que tal constitua surpresa, os novos mecanismos processuais encontrados para enfrentar a problemática dos interesses difusos e coletivos suscitam questões e perplexidades que importa analisar.

A recente alteração da Lei de Ação Popular operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02.10, conjugada com a Lei n.º 19/2014, de 14.04, que aprovou as Bases da Política de Ambiente, será primordialmente o objeto do presente estudo, no qual se pretende analisar o enquadramento legal da intervenção do Ministério Público na defesa dos interesses difusos e coletivos.

[2] NEVES RIBEIRO, "Os interesses difusos e as ações colectivas", *Revista portuguesa de direito do consumo*, n.º 0 (1994), p. 16.

1. O DIREITO DE AÇÃO POPULAR: DEFINIÇÃO E ÂMBITO

O direito à tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 20.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP), constitui um direito fundamental e, simultaneamente, uma garantia imprescindível da proteção de direitos fundamentais. Estabelecer o direito fundamental de acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos comporta uma dimensão de norma-princípio estruturante do Estado de Direito democrático^[3], enquanto direito à tutela jurisdicional efetiva, uma vez que os direitos e interesses são concretizados através dos tribunais.

Mediante o *direito de ação*, qualquer cidadão que se arrogue da titularidade de um direito ou interesse legalmente protegido pode solicitar a intervenção judicial no sentido de o ver reconhecido, enquanto direito ou interesse *próprio* de quem o exerce^[4].

Este apelo à *titularidade exclusiva* desaparece, porém, no exercício do direito de ação popular^[5]. Com efeito, o n.º 3 do artigo 52.º da CRP, ao consagrar o direito de ação popular, no capítulo dos direitos, liberdades e garantias políticos (Título II do Capítulo II), elenca, exemplificativamente, os interesses difusos em relação aos quais pode ser intentada esta ação popular, na sua vertente preventiva ou de reação. Tais interesses difusos são, nomeadamente, a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida (como “um resultado, uma consequência derivada da interação de múltiplos factores no mecanismo e funcionamento das sociedades humanas e que se traduz primordialmente numa situação de bem estar físico, mental, social e cultural, no plano individual, e em relações de solidariedade e fraternidade no plano

[3] GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Anotada: Artigos 1.º a 107.º*, vol. I, reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 408-409.

[4] LEBRE DE FREITAS, *Introdução ao Processo Civil: Conceito e princípios gerais à luz do novo código*, 4.ª ed., Coimbra: Gestlegal, 2017, p. 104.

[5] Cfr., a este respeito, o ac. do Tribunal da Relação de Lisboa (TRL) de 20.06.2006 (proc. 11260/2005-7; <http://www.dgsi.pt>; data da consulta: 21.02.2017).