

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

FABIANA COSTA E SILVA

**A INVISIBILIDADE DA AÇÃO POPULAR
CÍVEL PORTUGUESA EM DEFESA DO
AMBIENTE**

Dissertação no âmbito do 2º Ciclo de Estudos do Mestrado em Direito na área de especialização em Ciências Jurídico-Civilísticas com menção em Direito Processual Civil, orientada pela Professora Senhora Doutora Maria José Oliveira Capelo Pinto Resende e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Outubro de 2021



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Fabiana Costa e Silva

**A INVISIBILIDADE DA AÇÃO POPULAR CÍVEL
PORTUGUESA EM DEFESA DO AMBIENTE**

***THE INVISIBILITY OF PORTUGUESE CIVIL
POPULAR ACTION FOR ENVIRONMENTAL
PROTECTION***

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre) na área de especialização em Ciências Jurídico-Civilísticas/Menção em Direito Processual Civil, sob a orientação da Senhora Professora Doutora Maria José Oliveira Capelo Pinto Resende.

Coimbra, 28 de outubro de 2021

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus. Também, à espiritualidade amiga e àqueles que me ensinaram a nunca perder a fé diante de tantos obstáculos sofridos, nesse mundo caótico e imerso em uma pandemia, para a conclusão do mestrado.

Aos meus amados pais, ao meu irmão e à minha Vovó paterna, que agora encontra-se no paraíso, os quais sempre torceram e tanto me auxiliaram para que eu conquistasse meus objetivos.

Aos familiares e amigos, que não são poucos, e por isso não citarei nomes; agradeço a todos aqueles que sempre torceram por esta minha empreitada acadêmica e me apoiaram em vários momentos e em vários sentidos.

Aos colegas causídicos, em especial o Senhor Doutor Sávio Isabel Cornélio, com quem tive a honra de trabalhar, e que ficou imensamente feliz com a minha decisão de estudar na icônica Universidade de Coimbra.

Aos meus Professores iluminados, Senhor Doutor Antônio Sá da Silva, que desde a licenciatura (graduação) me incentivou à candidatura ao mestrado científico na Universidade de Coimbra e àqueles que ministraram as aulas do mestrado, a quem tanto estimo e considero, Senhor Doutor Miguel Mesquita e Senhor Doutor Fernando Alves Correia.

À Senhora Doutora Alexandra Aragão, minha brilhante professora, que a meu pedido, ajudou-me a encontrar este importante tema, que pudesse fazer a interdisciplinaridade entre o Direito Processual Civil e o Direito do Ambiente, e que tanto me apoiou e ajudou durante a elaboração da dissertação.

À Senhora Doutora Maria José Capelo, ilustríssima orientadora, a quem tive a honra de conhecer e ser aluna. Professora que sempre nos incentivou ao debate em salas de aula, nos ajudou a olhar com mais profundidade para o Direito Processual Civil, e que me forneceu importante material para eu concluir este trabalho.

Estes são os meus protestos de estima e consideração por todos, e posso dizer, por fim, que transborda em meu peito uma grande felicidade por tê-los conhecido e estado convosco.

Vossas Senhorias nunca sairão da minha mente e do meu coração!

“É triste pensar que a natureza fala e que o gênero humano não a ouve.”

Victor Hugo

*“Avaliar a eficácia da legislação ambiental
é uma empresa hercúlea.”*

Chris McGrath

RESUMO

O presente trabalho vem realçar a invisibilidade da ação popular cível portuguesa em defesa do ambiente e o porquê dessa inexistência da ação no mundo jurídico, bem como o que está a funcionar mal relativamente a ela. Inicialmente trará uma abordagem sobre o direito fundamental ao ambiente, explicando a vulnerabilidade desse bem dentro de uma esfera jurídica e a demonstração, sob uma ótica de direito comparado com o Brasil, do tratamento relativo aos conceitos de direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos.

Em seguida a esta abertura, velar-se-á pelo acesso à justiça para o tratamento das questões ambientais e em seguida, é realizada uma análise descritiva da Lei nº 83/95 – a LAP – Lei de Ação Popular portuguesa.

Feitos os apontamentos à formulação da LAP, serão levantados os indicadores de efetividade do direito ao ambiente. A investigação da presente dissertação trará como comprovações científicas as de levantamentos bibliográficos, dados estatísticos informados por órgãos oficiais da justiça, tanto em Portugal, quanto no Brasil, em observação à ‘invisibilidade’ da ação popular cível em defesa do ambiente em Portugal. Ainda, serão abordados os pontos críticos existentes na LAP, nos quais realça-se algum juízo de valor.

Em solução à problemática apontada, será referida como solução um olhar diferente para o direito ambiental e para o direito processual civil, na tutela dos interesses coletivos e difusos, principalmente para o alcance da efetividade à justiça.

Tendo em vista que o Brasil, por sua larga experiência nos Tribunais em tutela de direitos coletivos e difusos, tem algo importante a dizer, não só através do aperfeiçoamento que vem acontecendo e que ainda se pretende com a legislação, mas também no aprimoramento do direito à mudança dos tempos, à mudança de paradigmas, a mudanças processuais necessárias às tutelas ambientais, o colocaremos em pauta, como um provável exemplo a ser observado dentro dessa temática, no intuito de inovação no mundo jurídico português.

Por fim, será proposta a criação de um código processual coletivo português, a criação de Tribunais ambientais e o registro de alguns fatores externos às normas que podem trazer efetividade à tutela ambiental.

Palavras-chave: Ação Popular; Meio Ambiente; Direitos fundamentais; Direitos difusos. Hermenêutica.

ABSTRACT

This paper highlights the invisibility of the Portuguese civil action of the environment protection and the reason for this non-existence of action in the legal world, as well as what is working badly in relation to it. Initially, it will bring an approach to the fundamental right to the environment, explaining the vulnerability of this asset within a legal sphere and the demonstration, from a perspective of law compared to Brazil, of the treatment related to the concepts of homogeneous collective, diffuse and individual rights.

Following this opening, access to justice for the treatment of environmental issues will be ensured and then a descriptive analysis of Law No. 83/95 – the LAP – Portuguese Popular Action Law is carried out.

After making the notes on the formulation of the LAP, the indicators of effectiveness of the right to the environment will be raised. The investigation of this dissertation, will bring as scientific evidence the bibliographic surveys, statistical data reported by official justice agencies, both in Portugal and in Brazil in observation of the 'invisibility' of civil action in defense of the environment in Portugal. Furthermore, the critical points existing in the LAP will be addressed, in which some value judgment is highlighted.

In solution to the above problem, a different look at environmental law and civil procedural law will be referred to as a solution, in the protection of collective and diffuse interests, mainly to achieve effectiveness in justice.

Considering that Brazil, due to its extensive experience in the Courts in the protection of collective and diffuse rights, has something important to say, not only through the improvement that has been happening and which is still intended with the legislation, but also in the improvement of the law to changing times, changing paradigms, and procedural changes necessary for environmental protections, we will put it on the agenda, as a likely example to be observed within this theme, with the aim of innovation in the Portuguese legal world.

Finally, it will be proposed the creation of a Portuguese collective procedural code, the creation of Environmental Courts and the registration of some factors outside the norms that can bring effectiveness to environmental protection.

Keywords: Popular Action; Environment; Fundamental rights; Diffuse rights; Hermeneutics.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP – Ação Civil Pública

AP - Ação Popular

APC – Ação Popular Cível

APCA – Ação Popular Cível Ambiental

Art. - artigo

Cap - Capítulo

CA - Class Actions

CDC - Código de Defesa do Consumidor

CEDOUA – Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPC – Código de Processo Civil

CRF - Constituição da República Federativa do Brasil

CRP - Constituição da República Portuguesa

DGPJ – Direção Geral da Política de Justiça

EUA - Estados Unidos da América

FDUC – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

G.n. – Grifo nosso

INDIJEN – Indicadores Jurídicos de Efetividade do Direito Ambiental

LAP - Lei de Ação Popular Portuguesa

LAPC – Lei de Ação Popular Portuguesa Cível

LBPA – Lei de Bases da Política do Ambiente

Pnud – Programa das Nações Unidas para desenvolvimento

ONG's – Organizações não governamentais

RCP – Regulamento das Custas processuais

Séc.- Século

TA's - Tribunais Administrativos

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

UC - Universidade de Coimbra

UE - União Europeia

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	10
1 – DIREITO FUNDAMENTAL AO AMBIENTE	14
1.1 – A VULNERABILIDADE DO BEM AMBIENTE	17
1.2 – DIRETOS COLETIVOS <i>LATU SENSU</i> EM PORTUGAL E UM COMPARATIVO COM OS DIREITOS COLETIVOS, DIFUSOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS NO BRASIL.....	19
1.3 – PRINCÍPIOS CONSTITUICIONAIS.....	26
1.3.1 – Alguns princípios constitucionais gerais de caráter processual	28
1.3.1.1 – Princípio da segurança jurídica	28
1.3.1.2 – Princípio da Celeridade da Justiça	30
1.3.2 – Alguns princípios constitucionais em consonância com a proteção ao direito fundamental ao ambiente	32
2 – O ACESSO À JUSTIÇA PARA O TRATAMENTO DE QUESTÕES AMBIENTAIS	35
3 – A AÇÃO POPULAR CÍVEL PORTUGUESA EM DEFESA DO AMBIENTE ...	38
3.1 – CONCEITO E CONTORNOS DA AÇÃO POPULAR CÍVEL PREVISTA NA LEI 83/95 ESPECIFICAMENTE EM DEFESA DO AMBIENTE	38
3.2 – A LEGITIMIDADE PARA PROPOR A AÇÃO POPULAR CÍVEL E O INTERESSE DE AGIR	42
3.3 – DA COISA JULGADA E DO DIREITO DE <i>OPT-OUT</i>	47
3.4 – RESPONSABILIDADE CIVIL E INDEMNIZAÇÃO	52
3.5 – PODERES-DEVERES DO JUIZ PERANTE A LEI 83/95	53
3.6 – CUSTAS PROCESSUAIS.....	54
4 – A INVISIBILIDADE DA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL CÍVEL EM PORTUGAL	55
4.1 – OS INDICADORES DE EFETIVIDADE DO DIREITO DO AMBIENTE.....	56
4.2 – INDICADOR EVIDENTE NA AÇÃO POPULAR CÍVEL EM PORTUGAL: A SUA INVISIBILIDADE	60
4.2.1 – Apontamentos sobre os incentivos e reveses encontrados no ‘microssistema processual’ previsto na LAP nº 83/95	61
4.2.1.1 – A previsão das custas na LAP.....	61
4.2.1.2 – A produção de provas e os poderes do juiz na LAP.....	63

4.2.1.3 – O conflito de competência entre os Tribunais Administrativos e os Tribunais Cíveis	65
4.2.1.4 – A legitimidade ativa e a representatividade na LAP	66
4.2.1.5 – Citação	69
4.2.1.6 – Da coisa julgada e o direito de <i>opt-out</i>	71
4.2.1.7 – Indemnização	73
5 – POSSÍVEIS SOLUÇÕES A PARTIR DE UMA ANÁLISE DOS INDICADORES JURÍDICOS DE EFETIVIDADE	78
5.1 – NOVA HERMENÊUTICA VERDE	78
5.2 – A VISÃO DO NEOPROCESSUALISMO BRASILEIRO COMO UMA IDEIA DE INOVAÇÃO AO PROCESSO CIVIL PORTUGUÊS	86
5.3 – BREVES LINHAS SOBRE A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO NEOPROCESSUALISMO, CONSOANTE A DOCTRINA BRASILEIRA	89
5.4 – INOVAÇÃO ECOLÓGICA NO MUNDO JURÍDICO	92
5.5 – A IDEIA DE UM CÓDIGO DE PROCESSO COLETIVO. POR QUE NÃO?	94
5.6 – A CRIAÇÃO DE TRIBUNAIS AMBIENTAIS	100
5.7 – O GERENCIAMENTO DE CAUSAS COMPLEXAS	106
5.8 – OS FATORES EXTERNOS ÀS NORMAS QUE PODEM TRAZER EFETIVIDADE À PROTEÇÃO DO AMBIENTE	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
BIBLIOGRAFIA	116
ANEXOS	130

INTRODUÇÃO

A Ação Popular é um dos instrumentos mais antigos que existem para tutelar direitos coletivos, sendo a sua gênese encontrada no Direito Romano, no qual esse instrumento também era exercido na seara do Direito Processual Civil¹, visando a conservação da coisa pública por qualquer cidadão².

Em Portugal, a Ação Popular já era consagrada desde a aplicação daquele Direito Romano ao Direito Português. Foi também prevista nas Ordenações Manuelinas e Filipinas, estreitamente prevista na Constituição de 1824, e posteriormente no Código Administrativo de 1842 e 1878. Ganhou o status de Direito Fundamental com o advento da Constituição de 1976, na inclusão, pelo legislador, dessa ação como um instrumento de defesa preventiva do ambiente e da qualidade de vida, tornando-se um verdadeiro direito, uma liberdade e uma garantia de participação política³.

Nas três últimas décadas a Ação Popular em Portugal sofreu grande influência das *Class Actions*^{4/5} desenvolvidas nos EUA - Estados Unidos da América⁶.

1 Esses contornos são referidos por Kaser e José Afonso da Silva. As características e os objetivos da Ação Popular no direito romano são bem próximos do instituto processual previsto para essa ação, tanto no sistema Português quanto no Brasileiro.

2 Urge ressaltar que a escolha do presente tema ocorreu, primeiramente, pelo anseio de buscar uma interdisciplinaridade entre o processo civil e as matérias optativas, escolhidas no mestrado 2019/2020, findadas com êxito. Estas são: o direito do ambiente e do ordenamento do território e do urbanismo. Tendo em vista que essas duas matérias optativas normalmente são regidas, em Portugal, pelo Direito Administrativo e, sendo o contencioso realizado pelos Tribunais Administrativos, ocasionou-se falar da Ação Popular que, conforme previsão da Lei 83/95, também pode ser proposta na esfera cível, no contencioso regido pelo Processo Civil para a defesa do ambiente. Apesar disso o fator primordial da escolha ocorreu pelo fato de considerarmos que o ambiente é um tema de grande relevância nos dias atuais que pode sofrer abusos dentro de uma esfera privada, em que os conflitos oriundos da busca por uma qualidade de vida saudável podem e devem ser cuidados, também, pelo Processo Civil.

3 Segundo Miguel Ângelo de Carvalho Pinheiro *apud* Paulo Meira Lourenço.

4 Em tradução para a língua portuguesa: “Ações de Classe”.

5 Importante texto para o nosso desenvolvimento foi o que expõe que muitos estudiosos das ações de classe, nesse início de século XXI se preocupam com o desaparecimento desta ação. No entanto, ele vê uma luz no final do túnel, amparado nos dizeres de uma juíza “Jane Boyle”, os quais têm entendimentos diferentes dos demais. Cfr. MARCUS, Richard L. Legal Studies Research Paper Series - Research Paper No. 216 - Bending In The Breeze: American Class Actions - Bending In The Breeze: American Class Actions - 65. Cópia eletrônica disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2845616>>. Também, Cfr. ANSANELLI, Vincenzo – *tutelas colectivas – la modulación de las acciones de classe – modalidad de conclusión de la controversia civil e definiciones alternativas* – Procesos Civiles En Evolución.

6 Importante salientar que quem teceu iluminados comentários sobre as Class Actions no Direito Português foi o renomado processualista português, MARTINS, António Payan. Cfr. CLASS ACTIONS EM PORTUGAL? PARA UMA ANÁLISE DA LEI Nº 83/95, DE 31 DE AGOSTO - LEI DE PARTICIPAÇÃO PROCEDIMENTAL E ACCÇÃO POPULAR – Apresentação de José Miguel Júdice – MARTINS, António Payan. Edições Cosmos. Lisboa, 1999.

Com as posteriores revisões constitucionais portuguesas houve um alargamento das modalidades da Ação Popular. O legislador, então, veio regulamentar e implementar a Ação Popular em sua legislação ordinária, sendo atualmente regida pela Lei nº 83/95.

O acesso à Justiça para o tratamento de questões ambientais ganhou dimensão a nível de preocupação da União Europeia em 1998 com a assinatura da Convenção de Aarhus⁷. Insta ressaltar que a jurisprudência da UE em matéria ambiental, mais precisamente em relação ao acesso à justiça, já reconheceu o direito à legitimidade processual das ONG's⁸ que atuam em defesa do ambiente, em países em que a legislação não permite essa possibilidade de pleitear a tutela jurisdicional, indo assim ao encontro do que recomenda a Convenção quanto ao amplo acesso aos Tribunais para a proteção ambiental⁹.

Dentro do contexto português, o sistema da Ação Popular certamente é o mais favorável em termos de legitimidade para agir em questões ambientais (ARAGÃO, 2017). O direito de Ação Popular é direito fundamental para a proteção dos interesses difusos, indo além do Estado e dos indivíduos.

O ambiente é um bem a ser tutelado e Portugal alargou o conceito desse termo, pois ele abrange várias áreas¹⁰ do direito. Importante ressaltar que os bens ambientais pertencem coletivamente a todos os cidadãos, incluindo as gerações futuras, e o seu uso pode ser realizado por todos, sem exclusividade (ARAGÃO, 2017). Sendo assim, é uma preocupação de toda a gente, não só nacionalmente, mas mundialmente.

No entanto, o que se percebe é que, mesmo com o alargamento do acesso à justiça, promovido tanto a nível nacional, quanto à nível de recomendações e jurisprudências promovidas em prol dos países signatários da Convenção de Aarhus e de outras convenções a nível mundial, dada à vulnerabilidade do ambiente, o qual não

7 Cf. Comunicado de Imprensa do Comitê da UE: “A *Convenção de Aarhus* é um instrumento emblemático em matéria de democracia ambiental. A convenção e o seu protocolo sobre registos de emissões e transferências de poluentes são os únicos instrumentos internacionais juridicamente vinculativos que colocam em prática o princípio 10 da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento.”. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2018/06/18/aarhus-convention-council-decision-strengthens-access-to-justice-in-environmental-matters/>. Acesso em: 10 de agosto de 2021.

8 Cfr. SOUSA, Miguel Teixeira de Sousa. *A tutela jurisdicional dos interesses difusos no direito português*. Estudos de Direito do Consumidor. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. In: Estudos de Direito do Consumidor. Centro de Direito do Consumo, Nº 6, 2004, p. 301. O autor salienta sobre a legitimidade das ONG's.

9 Colaciona-se um exemplo desse reconhecimento de legitimidade em: Resumo da Jurisprudência da “Court of Justice of the European Union, 4th Chamber”, extraída do seguinte endereço eletrónico: https://unece.org/DAM/env/pp/a.to.j/Jurisprudence_prj/EUROPEAN_UNION/ECJ_C115-09_Trianel/Summary_EU_ECJ_C115-09_Trianel.pdf. Acesso em 10 de agosto de 2021.

10 Como por exemplo, a do Direito Penal, Direito Administrativo, Direito Civil, Direito Constitucional, Direito Processual Civil.

pode, por si mesmo, pleitear a sua defesa nos Tribunais, estes resultam ainda ineficientes para tutelar a defesa e a proteção daquele.

No presente trabalho abordaremos a Ação Popular cível em defesa do ambiente, especificamente, dada a sensibilidade desse bem.

Estando o ambiente bem amparado pela Lei de Ação Popular, esta apresenta objetivos diferentes: repressivos, preventivos, compensatórios. Pode ser exercida a AP tanto contra pessoas públicas, quanto contra pessoas privadas, estando aqui inserida a Ação Popular cível, da qual falaremos.

Apesar de tanto a Ação Popular quanto o ambiente serem direitos fundamentais, verifica-se que no sistema português há óbices, a começar pelo acesso à Justiça em defesa de questões ambientais, direitos de extrema relevância¹¹.

Se há uma lei para uma ação em defesa de interesses difusos, em diferentes esferas de Justiça, bem como para tutelar diferentes bens; se esse regulamento, além de estar presente no universo do Direito há muito e que, ainda, aparentemente apresenta inúmeras vantagens na tentativa de facilitar o acesso ao Judiciário, que vão desde os custos até os efeitos da decisão, por que há a coexistência com tantas dificuldades na prática? O que está a funcionar mal? Por qual motivo há tão poucas decisões em ações populares cíveis? Parece-nos que esses questionamentos são corolários de algum entrave, não só ao acesso à Justiça em matéria ambiental, quanto à falta de estrutura judiciária para lidar com processos que envolvem matéria ambiental, que geralmente resultam em ações complexas, devido à sua singularidade, bem como a ineficiência da legislação que abarca esses direitos fundamentais.

Assim, o presente texto visa apontar a Ação Popular em defesa do ambiente como o meio mais oportuno e legítimo para tratar de um direito difuso — o ambiente —, o qual tem os olhos preocupados de todo o mundo voltados para si.

Percebe-se que, apesar de não ser um tema de discussão recente, e tão pouco inovador quanto aos instrumentos legais voltados à preocupação ambiental, o ambiente ainda carece de tutela judicial porque esta resta ineficaz em retornar aos jurisdicionados, e mesmo ao ambiente, um amparo justo, certo e célere. A Ação Popular cível é pouco utilizada pelos portugueses¹², e, portanto, merece que voltemos os nossos olhos para que

11 Nota-se que a Lei 83/95 não previu a possibilidade das ONG's que atuam em defesa do ambiente poderem pedir a tutela jurisdicional em favor de atos contrários aos ditames constitucionais previstos no n° 1 do artigo 66° da CRP.

12 Conclusão esta retirada de pesquisa realizada, junto aos Tribunais Superiores, acerca das ações populares cíveis em defesa do meio ambiente, em que se encontrou pouca jurisprudência. Pesquisa

esta questão, de tão grande importância, continue sendo objeto de preocupação dentro da investigação jurídica.

Para tanto, iniciaremos uma abordagem sobre o direito fundamental ao ambiente, explicando a vulnerabilidade desse bem dentro de uma esfera jurídica e demonstraremos sob uma ótica de direito comparado com o Brasil, o tratamento relativo aos conceitos de direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos.

Em seguida a esta abertura, velaremos pelo acesso à justiça para o tratamento das questões ambientais, e em seguida, partiremos para uma análise descritiva da Lei nº 83/95 – a LAP – Lei de Ação Popular portuguesa.

Feitos os apontamentos à formulação da LAP, altearemos os indicadores de efetividade do direito ao ambiente. Daremos fulgor à investigação da presente dissertação, com comprovações científicas de levantamentos bibliográficos, dados estatísticos informados por órgãos oficiais da justiça, tanto em Portugal, quanto no Brasil em observação à ‘invisibilidade’¹³ da ação popular cível em defesa do ambiente em Portugal. Ainda, abordaremos os pontos críticos existentes na LAP, nos quais atrevemo-nos a realçar algum juízo de valor.

Em solução à problemática apontada proporemos como solução de um olhar diferente para o direito ambiental e para o direito processual civil, na tutela dos interesses coletivos e difusos, principalmente para que consigamos trazer efetividade à justiça.

Tendo em vista que o Brasil, por sua larga experiência nos Tribunais em tutela de direitos coletivos e difusos, tem algo importante a dizer, não só através do aperfeiçoamento que vem acontecendo e que ainda se pretende com a legislação, mas também no aprimoramento do direito à mudança dos tempos, à mudança de paradigmas, a mudanças processuais necessárias às tutelas ambientais, o colocaremos em pauta, como um provável exemplo a ser observado dentro dessa temática, no intuito de inovarmos no mundo jurídico português.

Por fim, proporemos a criação de um código processual coletivo português, a criação de Tribunais ambientais e pincelaremos os fatores externos às normas que podem trazer efetividade à tutela ambiental.

realizada nas bases-jurídico documentais, no site da dgsi.pt (IGFEJ – Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça I.P.). Também, na base de Dados DataJuris, jurisprudências estas, relativas às decisões das instâncias inferiores.

¹³ Este termo será melhor esclarecido em capítulo oportuno.

1 – DIREITO FUNDAMENTAL AO AMBIENTE

Os direitos fundamentais de terceira geração surgiram no Estado contemporâneo porque “assegurar o respeito da dignidade humana continua sendo o fim da sociedade política”¹⁴. No entanto, esta dignidade, hoje, não é mais vista apenas no âmbito do indivíduo isolado, mas de uma forma coletiva, em virtude da solidariedade, e consagram esse princípio, bem como englobam o meio ambiente, uma saudável qualidade de vida, o progresso, a autodeterminação dos povos, dentre outros (BELCHIOR, 2009).

São direitos que subordinam os interesses individuais ou privados em prol do bem-estar social, considerados, portanto, de transindividuais ou metaindividuais (BELCHIOR, 2009).

Esses direitos fundamentais exigem do Estado uma intervenção ativa, não somente uma negação, um impedimento de violação, ou seja, reclamam uma ação (MORAIS, 1996). Nos dizeres deste autor, “Ao contrário do Direito excludente, negativo e repressivo de feição liberal, temos um Direito comunitário, positivo, promocional, de cunho transformador”¹⁵.

O conteúdo essencial dos direitos fundamentais, segundo preleciona Belchior¹⁶:

“Todo direito fundamental possui um conteúdo essencial oriundo de sua natureza principiológica, núcleo este que representa a própria justiça, essência do Direito. Referido conteúdo não é absoluto, nem imutável. Ora, para que serve o Direito, afinal? De uma forma bem simples, pode-se afirmar que o Direito tem como objetivo regular as condutas humanas em prol de uma pacificação social, ou seja, em busca de justiça.”

O direito fundamental ao ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado¹⁷ nada mais é do que uma garantia de preservação e perpetuação da própria raça humana¹⁸.

14 BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *A natureza principiológica dos direitos fundamentais e a proteção do seu conteúdo essencial*. Revista de Opinião Jurídica de nº 11, 2009, p. 160. In: Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal – RCAAP. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v7i11.p152-174.2009>>. Acesso em: 22 de maio de 2021.

15 MORAIS, José Luis Bolzan de. *Do Direito Social aos Interesses Transindividuais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 96.

16 BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *A natureza principiológica dos direitos fundamentais e a proteção do seu conteúdo essencial*. Revista de Opinião Jurídica de nº 11, 2009, p. 164. In: Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal – RCAAP. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v7i11.p152-174.2009>>. Acesso em: 22 de maio de 2021.

17 Artigo 66º da CRP.

Procurar um equilíbrio entre a busca por um desenvolvimento sustentável, sem esgotamento dos recursos naturais é um desafio que cabe a qualquer cidadão, visto que o uso do bem “ambiente” pode ser realizado por todos, sem exclusividade. O meio ambiente é um direito de toda a coletividade e, em outras palavras, podemos afirmar que é um direito difuso¹⁹ (ARAGÃO, 2017).

Ao voltarmos os olhos para as grandes transformações que ocorreram e ainda ocorrem, devido às grandes conquistas que a humanidade alcançou, principalmente na contemporaneidade, evidenciadas, principalmente após a Revolução Industrial do Século XVII, é nítida a intensidade das alterações na exploração dos recursos naturais, e estes eram tidos como inesgotáveis.

Com essa mudança, e em decorrência do aumento da produtividade, dentro de um modelo econômico de acumulação de capitais, o consumo de bens tornou-se superior às capacidades do ambiente (CORTE e SANTIN, 2011).

A conscientização ambiental começou a se destacar com a Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, realizada em 1972, de onde originou-se a crise ambiental e, conseqüentemente, a uma sociedade de risco (CORTE e SANTIN; 2011).

Ante a ingenuidade do Homem quanto à “inesgotável” fonte dos recursos naturais, o resultado foi de grandes riscos e impactos causados pela redução do bem ambiente, ante os valores da ordem econômica (MARQUES, 2004, p.174-175).

Dia após dia, os problemas ambientais são sentidos de forma empírica na esfera, tanto mundial, quanto local: mudanças climáticas, alteração da qualidade do ar, contaminação das águas e do solo, emissões de gás carbônico, redução da quantidade e da qualidade dos recursos naturais, métodos de exploração inadequados, perda da biodiversidade (CHACON, 2007).

Mais recentemente nos deparamos com as mudanças tecnológicas, das quais nem conseguimos mensurar os riscos ambientais que podem resultar, e os problemas de ordem sanitária devido à pandemia causada pelo novo vírus (SARS-CoV-2)²⁰.

É cediço que a ordem constitucional e jurídica de forma geral, não só em Portugal como em vários países, reconheceu o ambiente como um elemento

18 Sobre a natureza do Direito ao Ambiente, conferir ALMEIDA, António. *A acção popular e a lesão dos bens ambientais*. Revista Lusíada – Revista de Ciência e Cultura. Série de Direito Universidade Lusíada-Porto. Nº 1 e 2.2002, p. 369.

19 Definiremos os direitos difusos em um tópico específico.

20 É de conhecimento geral, mas para fins de conceituação do presente trabalho, tem-se que o novo coronavírus (SARS-CoV-2) causa uma doença infecciosa, nomeadamente a covid-19, que atualmente acomete o globo em uma pandemia.

fundamental para a dinâmica da vida, em que nele se exterioriza a relação entre o homem e a natureza (CORTE e SANTIN, 2011)²¹.

Ainda, há de se observar que a doutrina vem fazendo uma análise das constituições de alguns países, em uma “Internormatividade Constitucional Ambiental”, no intuito de extrair das constituições que já reconheceram o ambiente como direito fundamental, padrões jurídicos internacionais que influenciem outras constituições, ainda omissas na proteção do bem ambiente, como a dos EUA (ARAGÃO, 2014)^{22/23}.

Na mesma esteira de entendimento doutrinário é difundida uma teoria da ecologia profunda fundamentada sob o argumento de que o homem e a natureza devem se integrar numa íntima relação, na tentativa de compreender um mundo em que a natureza passa a ser sujeito de direito com dignidade própria, fazendo surgir novas categorias de sujeitos de direitos, como por exemplo, a de animais e de plantas (CANOTILHO, 2004, p. 4)²⁴.

21 Indaga-se se essa tutela ao direito fundamental ao ambiente, bem como o esgotamento dos recursos naturais, a poluição, as próprias crises climáticas e ambientais podem ser consideradas pelo processo como fatos notórios. Sobre essa temática, um importante texto sobre as explicações e elucidações da minha Ilustre orientadora, CAPELO, Maria José. Em “*Os factos notórios e a prova dos danos materiais*”. In Revista de Legislação e Jurisprudência, nº 3.985, ano nº 143º, de Março-Abril de 2014, p. 300. Ante um exemplo contemplado pela autora, temos como fato notório, por exemplo, que a crise econômico-financeira pode ser um facto notório, afirmando que “é necessário que haja uma correlação directa e demonstrada factualmente nos autos entre a crise económica geral e a actividade económica concreta de determinado agente para que se possa falar de uma alteração anormal das circunstâncias”, consoante o art. 437º do CPC, e esclarece-o em relação ao caso ocorrido no acórdão. Podemos, portanto, afirmar que em muitos casos o fato notório poderá ser invocado na AP, porque ele poderá estar diretamente relacionado ao dano, como por exemplo, e em uma analogia a um desastre ambiental de grande monta, o qual ocorreu no Brasil, como o desastre de Mariana, dentre tantos outros, configura um fato notório, não havendo que se falar em provas para determinar que esse desastre causou danos a inúmeras famílias que perderam seus lares.

22 Cfr. Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (19: 2014: São Paulo, SP) 1. A constituição recombinate: uma proposta de reinterpretção interjusfundamental da constituição brasileira inspirada por standards europeus (e brasileiros). Alexandra Aragão, p. 18-32.

23 Alexandra Aragão expôs acerca de duas Constituições latino-americanas, a do Equador e a da Bolívia, a evolução que estas têm em relação a muitos outros ordenamentos, e que podem servir de base, dentro dessa internormatividade Constitucional ambiental, que ora colaciona-se: “*Trata-se de uma evolução que reflecte uma rutura paradigmática com a tradição constitucional anterior e o traçar de novos rumos para o direito ambiental. Referimo-nos a constituição do Equador, em 2008, seguida pela Constituição da Bolívia, em 2009, que com a sua recepção do “bem-viver” dos povos tradicionais andinos, acaba por dar palco a conceitos tradicionais, semelhantes, pelo seu conteúdo, ao do desenvolvimento sustentável, tradicional nas constituições ocidentais desde a década de 80. A consagração da cosmovisão indígena na lei maior deu origem a um constitucionalismo ecocêntrico, personificador da natureza — Natureza-Mae, detentora de direitos subjectivos — inédito em termos constitucionais e particularmente interessante em termos de evolução constitucional futura.*” Cfr. ARAGÃO, Alexandra, em 19º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, p. 20.

24 Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Coord.). Estado de direito ambiental: tendências — aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

Assim, dada a grande importância jurídica em proteger o bem ambiente, faz-se necessário falar e demonstrar a sua indefensabilidade, para que o ordenamento jurídico, os tribunais, e os atores do mundo jurídico consigam efetivar a sua garantia de bem fundamental à existência da humanidade²⁵.

1.1 – A VULNERABILIDADE DO BEM AMBIENTE

José Afonso da Silva²⁶ leciona que a designação a meio ambiente se manifesta mais rica em sentido ao traduzir uma conexão de valores, porque “*enquanto o termo exprime o conjunto de elementos naturais, o meio ambiente consagra o resultado da integração desses elementos*”.

A vulnerabilidade²⁷ desse bem se verifica porque, dentro de um sistema econômico mundial capitalista, há a necessidade de extrair do ambiente o nosso sustento e a produção de bens e riquezas. O desenvolvimento econômico, ainda, demonstra ser o melhor meio de combate à fome e ao desemprego.

As políticas públicas voltadas para esse desenvolvimento econômico, que ao mesmo tempo têm a árdua tarefa de tentar equilibrar essa necessidade com o anseio de proteção ao direito fundamental ao ambiente, terminam por ampararem-se naquele encargo, olvidando-se de preservar ou reparar os bens ambientais disponíveis, para a satisfação das “necessidades” atuais e futuras, restando à massa “*a borra do que viria a ser um direito fundamental*”²⁸.

25 Notícia atual é a de que a ONU – Organização das Nações Unidas aprovou uma resolução reconhecendo o ambiente limpo como um direito humano. Disponível em <<https://www.msn.com/en-us/news/world/un-passes-resolution-making-clean-environment-access-a-human-right/ar-AAPgO41?ocid=sw>>. Acesso em: 03 de agosto de 2021.

26 Cf. BACAL, Eduardo Aliosha Braga, em sua dissertação de mestrado apresentada à Universidade de Coimbra, em 2008, p. 16, *apud*, SILVA, José Afonso, Direito Ambiental Constitucional, 6ª Edição, Malheiros, São Paulo, 2007, p. 20, em que teve como orientador o saudoso e respeitoso Sr. Doutor Miguel Mesquita.

27 Não podemos deixar de rememorar as aulas de mestrado ministradas pela Senhora Doutora Maria José Capelo, no Palácio dos Melos, referentes ao período 2019/2020 do Mestrado que ora pretendemos findar com êxito. Alguns textos abordados foram os seguintes: TARTUCE, Fernanda. *Vulnerabilidade Processual no Novo CPC*. Artigo publicado na coletânea Coleção Repercussões do Novo CPC – v.5 – Defensoria Pública. Fredie Didier Jr; José Augusto Garcia de Sousa. (Org.). 1a ed. Salvador: Juspodvum, 2016, v. 1, p. 283-311. MOSMANN, María Victoria. Proceso y sujetos en situación de vulnerabilidad: instrumentalidad subjetiva del proceso. *Civil Procedure Review*, v. 5, nº 1: 59-70, jan-apr., 2014.

28 Cf. PINHEIRO, Miguel Ângelo de Carvalho, em sua dissertação de mestrado apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa, intitulada de “*A Ação Popular como Instrumento de Tutela do Direito Fundamental ao Ambiente – Um estudo comparado Luso-Brasileiro*”, 2018, p. 11.

Observamos que a degradação do ambiente se dá de inúmeras formas, como a poluição do ar, das águas (rios, lagos, mares e oceanos), desmatamentos, extinção de fauna e flora, produções em massa que afetam em grande escala o nosso direito fundamental, entre tantas outras formas de aviltamento. Tais formas nos fazem, desesperadamente, refletir sobre quais meios de proteção podemos utilizar para a defesa de um bem carecedor de amparo, e como isso pode ser feito, ante um sistema que claramente ignora a sua vulnerabilidade.

Diante do atual momento, Alexandra Aragão traz como ensinamentos, em texto intitulado “*Projeções ambientais sobre o mundo pós-covid e a possibilidade de uma nova ordem ecológica.*”, as fortes relações existentes entre a crise sanitária e a crise ambiental, nos levando a refletir, como juristas, sobre o futuro das questões que envolvem o ambiente no cenário que estamos a atravessar.

A destrutibilidade do ambiente é de tamanha monta, que a autora aponta como simplista pensarmos que a pandemia pode ser uma vingança da natureza porque embora a pandemia tenha surgido pela deficiência de habitats das espécies selvagens, as quais são as grandes responsáveis pelas zoonoses, é

*“o padrão de ocupação e distribuição humana do planeta (com zonas urbanas de enorme densidade populacional, e a sua hiper-mobilidade global (com o aumento constante do número de passageiros em viagens aéreas intra e intercontinentais que potenciam a rapidez do contágio à escala global.”*²⁹.

Ainda, que é “*excessivamente simplista*” pensar que o ambiente ganhou com o confinamento de toda a gente e com a redução da economia, senão vejamos:

*“É verdade que as medidas de combate ao novo vírus Corona conduziram à redução substancial e mensurável da poluição atmosférica na Europa 8 . Esta redução é particularmente visível no que respeita ao dióxido de nitrogénio e partículas finas, normalmente associados ao tráfego rodoviário e a fontes de aquecimento doméstico 9 . Mas os custos sociais e económicos da crise sanitária são, para já, incalculáveis e serão muito provavelmente desproporcionais relativamente às pequenas vantagens ambientais alcançadas se, depois do fim da pandemia, todas as atividades humanas, que agora estão suspensas, voltarem ao seu ritmo e intensidade “normais””*³⁰.

29 Cf. ARAGÃO, Alexandra; em artigo publicado na Revista CEDOUA – Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, de nº 45, ano XXIII, 1-2021, p. 168.

30 Idem.

Também, que “há uma forte relação entre a saúde do nosso planeta e a nossa própria saúde”, porque não conseguimos subtrair ao número de mortos por COVID, o número de mortes causadas pela poluição atmosférica, que não ocorrem em virtude da melhoria da qualidade do ar porque “a prévia exposição à poluição atmosférica parece agravar os efeitos da infecção pelo novo vírus Corona ao potencializar as dificuldades respiratórias, causando maior mortalidade nos locais mais poluídos e junto da população que previamente esteve mais exposta à poluição”³¹.

Devemos ainda considerar e atentar que os bens ambientais não são fungíveis; são de difícil reparação total, ou de restituição ao estado conforme os encontramos. A AP visa tutelar esse bem, tendo um cariz de direito fundamental. Dentro mesmo da esfera privada, em Portugal, o cidadão pode utilizá-la como meio de defesa do frágil ambiente, que nada mais é do que uma vulnerabilidade inerente a cada ser humano.

Portanto, essa afirmação vai ao encontro da teoria desenvolvida por Canotilho³², já mencionada em linhas anteriores, sobre a teoria da ecologia profunda, devendo o homem e a natureza se integrarem em uma íntima relação, e a ordem jurídica deve vislumbrar isso nas suas leis e nas suas decisões, no sentido de alcançar efetividade na proteção do bem, por meio do ser humano, que sem ele não viverá, por mais próspero que seja qualquer um economicamente.

Para tanto, importante entendermos o que é o objeto da ação popular em defesa do ambiente e também como eles estão positivados, tanto no Brasil, quanto em Portugal³³.

1.2 – DIRETOS COLETIVOS *LATU SENSU* EM PORTUGAL E UM COMPARATIVO COM OS DIREITOS COLETIVOS, DIFUSOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS NO BRASIL

31 Idem.

32 Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Coord.). Estado de direito ambiental: tendências – aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

33 Sobre um olhar global, através do direito comparado, cfr. HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde, TRUILHÉ Ève (dir.), *Procès et environnement : quelles actions en justice pour l'environnement ?* [en ligne]. Aix-en-Provence : Droits International, Comparé et européen, 2020. ISBN : 979-10-97578-08-4 Disponível em: <<http://dice.univ-amu.fr/fr/dice/dice/publications/confluence-droits>>. Acesso em: 02 de agosto de 2021.

Já afirmamos supra que o direito ambiental é um direito difuso. Ressalta-se que a doutrina dos direitos difusos também pode ser aplicada a outros valores sociais.

O direito a respirar ar puro, à saúde, a desfrutar de um banho numa praia não coberta de petróleo, em rios ou lagos limpos, à habitação digna, ao ensino, entre tantos outros³⁴, podem pertencer a um pequeno grupo indeterminado, como acontece com os habitantes de uma região (AMORIM, 2014).

Ante a natureza *sui generis*³⁵ do direito do ambiente, surgem os interesses transindividuais, os quais emergiram de um processo de “socialização de interesses”. Esse processo vai além dos interesses públicos e privados, sendo uma categoria diferente e autônoma em relação a estes, subdividindo-se, conforme nos ensina Alexandra Aragão³⁶, em interesses difusos e interesses coletivos³⁷.

Seguindo pelo questionamento e resposta dados por Alexandra Aragão e Ana Celeste Carvalho³⁸:

“Por que a conceituação de interesses difusos é necessária para ser utilizada como um instrumento de paz? O que ocorre é que, na prática os interesses ao meio ambiente geralmente são representados por grupos desorganizados e que, de várias maneiras podem ser afetados, mas que não têm coesão e poder social para protestar. Geralmente enfrentam o “poluidor”, que via de regra tratam-se de personalidades com poderio econômico, inclusive produzindo o desenvolvimento econômico, gerando empregos, etc. Também, a dificuldade reside na proporção direta da situação econômica obtida com essas ações, que levam apenas àqueles com sentimentos muito altruístas a protestarem e a enfrentarem do lado oposto uma parte bem além, relatando uma completa desigualdade na disputa.”

34 Lembramos aqui que o conceito de ambiente em Portugal tem uma amplitude maior, pois cobre vários âmbitos do direito, conforme já mencionamos e agora destacamos, pois trata também do planejamento urbano, planejamento espacial, arquitetura urbana, domínio público, patrimônio natural, patrimônio da construção e preservação da paisagem (ARAGÃO e CARVALHO, 2017).

35 Traduzimos do latim: “do seu próprio gênero” ou “único em sua espécie”.

36 Cf. ARAGÃO, Alexandra; CARVALHO, Ana Celeste, em artigo publicado em língua inglesa para a revista Elni.org, com o título traduzido para a língua portuguesa de “*Levando o acesso à justiça a sério: interesses difusos e ação popular, por que não?*”, p. 44.

37 Cf. AMORIM, Paula Cristina Pereira, em sua dissertação de mestrado, pela Universidade de Coimbra, intitulada “*A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais — Os Labirintos da “Law in Action”*”, p, nota de rodapé nº 49, que apontou o seguinte questionamento “...conforme noticiou CAPPELLETTI, os interesses difusos consubstanciam uma manifestação da crise na separação entre direito público e direito privado, pois se os direitos privados são aqueles que “pertencem” aos indivíduos na sua dimensão subjectiva e os direitos públicos “pertencem” à generalidade do público, ao povo, representados pelo Estado, onde se insere a categoria dos interesses difusos?”

38 Cf. ARAGÃO, Alexandra; CARVALHO, Ana Celeste, em artigo publicado em língua inglesa para a revista Elni.org, com o título traduzido para a língua portuguesa de “*Levando o acesso à justiça a sério: interesses difusos e ação popular, por que não?*”, p. 43.

Conceituando³⁹ os direitos difusos, objeto da Ação Popular em defesa do ambiente, atrevemo-nos a dizer que são um direito que ampara um bem de natureza indivisível, estando aqui incluído o ambiente e que, apesar de não estar subjetivado, tendo em vista os sujeitos serem indeterminados ou indetermináveis, abarca-os em relação a uma circunstância de fato.

No intuito de ilustrarmos os direitos difusos afetados por uma determinada situação, recorremos a Paula Cristina Pereira Amorim⁴⁰, que em sua tese descortina dois tipos de situação, trazendo como exemplo uma poluição hídrica por um esgoto industrial, que resulta em dois danos distintos: a) lesa o ecossistema e os membros da sociedade abarcada pela água contaminada (os titulares aqui são todos aqueles que integram o grupo, sem que necessariamente estejam organizados em um grupo estruturado, sendo difícil a determinação dos sujeitos), traduzindo-se a lesão em um verdadeiro direito difuso; b) afeta o grupo de pescadores, agricultores, consumidores, caracterizando um dano direto a esses grupos, de aspecto pessoal e patrimonial.

Aqui podemos fazer uma análise junto ao direito comparado, no que se dedica à doutrina brasileira, ao identificar nessa última situação o conceito de direitos individuais homogêneos, sendo que a lei portuguesa não se dedicou a fazer essa distinção. Tanto a constituição quanto a lei ordinária tratam-nos conjuntamente. Caberá essa diferenciação quando houver fixação de indemnização pelos Tribunais, na Ação Popular (AMORIM, 2014).

Vale, portanto, trazer aqui a distinção que é feita pela melhor doutrina⁴¹ entre os interesses públicos coletivos e os interesses difusos, ilustrando-os em um quadro comparativo⁴²:

39 CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 698, definem o interesse difuso como “*a refracção em cada indivíduo onde interesses unitários da comunidade global é complexivamente considerada*”.

40 Cf. AMORIM, Paula Cristina Pereira, em sua dissertação de mestrado, pela Universidade de Coimbra, intitulada “*A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais — Os Labirintos da ‘Law in Action’*”, p. 29-30.

41 Cf. ARAGÃO, Alexandra; CARVALHO, Ana Celeste, em artigo publicado em língua inglesa para a revista Elni.org, com o título traduzido para a língua portuguesa de “*Levando o acesso à justiça a sério: interesses difusos e ação popular, por que não?*”, p. 44-45.

42 Elaboramos o quadro comparativo na busca de apresentar de uma forma mais didática aquilo que extraímos da melhor doutrina.

Diferenças	Direitos/interesses coletivos	Direitos/Interesses difusos
Estão os direitos atrelados a:	Estado	Nação
Quando deverão estar em pauta?	Quando quebrarem algum meio formal já previsto (Lei).	Quando ofenderem a Justiça comum a um determinado ou indeterminado grupo de pessoas (Justiça). Afetam direitos <i>uti civis</i> (direitos difusos que afetam toda a comunidade).
Vítimas	Cidadãos ou organizações oficialmente reconhecidas.	Não há titularidade definida. Um grupo mais ou menos extenso de pessoas, com um certo número de características comuns, unidas por um interesse comum e compartilhando uma comunhão de fato na exploração ou gozo da propriedade.
Direito de Agir perante os Tribunais; Interesses	A busca do interesse público pertence a um monopólio como: órgãos públicos (governo de estados; regiões autônomas; entidades administrativas).	Extensão do direito legal de agir ante um tribunal, independentemente do seu interesse individual ou de ter uma relação específica com os bens ou os interesses envolvidos. <i>“Defesa de 'interesses difusos' supra ou interesses metaindividuais que não são individualmente apropriados, de interesses unitários gerais da comunidade "global e totalmente considerada" como diz respeito ao desempenho legal e regular da Funções administrativas”</i>
Relação Jurídica	Há uma relação jurídica permanente. Há também uma ligação com a parte contrária.	Não há. Estão ligados apenas por circunstâncias factuais. Não há relacionamento com a outra parte e, talvez, nem entre si.

Esse sentido trazido pela definição dada pelas autoras mencionadas é muito aproximado do sentido trazido pela definição dada pela doutrina brasileira.

Insta ressaltar que há uma feição considerável que diferencia a interpretação do que vem a ser reconhecido como direitos ou interesses coletivos *lato sensu* em Portugal, em comparação com o que foi desenvolvido como definição desses direitos pela

doutrina brasileira. Esta, seguindo a influência da doutrina italiana⁴³ foi sedimentada no Código de Defesa do Consumidor (CDC)⁴⁴, sendo categorizados da seguinte maneira:

DEFINIÇÃO DADA PELA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	
Direitos ou interesses Difusos	“os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por uma circunstância de fato”.
Direitos ou interesses coletivos, em sentido estrito	“os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária”.
Direitos ou interesses individuais homogêneos	Aqueles “decorrentes de origem comum”.

Na tabela abaixo, mais bem representada está essa definição do sentido que se dá aos interesses transindividuais, resultando em uma melhor apreciação:

Interesses ou Direitos	Grupo	Divisibilidade	Origem
Difusos	Indeterminável	Indivisível	Situação de fato
Coletivos	Determinável	Indivisível	Relação Jurídica
Individuais Homogêneos	Determinável	Divisíveis	Origem Comum

Já em Portugal, a categorização encontrada na Lei nº 24/96, de 31 de julho, a qual regula a Defesa dos Consumidores portugueses, em seu artigo 13º também menciona uma classificação tripartite consoante o CDC brasileiro. No entanto, o legislador português não cuidou de definir as espécies de direitos ou interesses coletivos *lato sensu*, e também o sentido conferido aos termos é diferente do sentido dado pelo ordenamento brasileiro. Da mesma maneira, o constituinte português ao mencionar “interesses colectivos ou difusos” não os diferenciou, e grande parte da doutrina portuguesa passou a denominá-los de forma genérica como direitos ou interesses difusos⁴⁵ (NUNES, 2016).

43 Sobre ações coletivas em Itália, ver BERTOLINO, Giulia. *Ações Coletivas*. Direção Científica da série Guias de direitos. Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade de Torino. Câmara do Comércio, Indústria, Artesanato e Agricultura de Torino. Talents Master of Fundação CRT e Fundação Gorla. Abril 2011.

44 Idem. Conferir CDC – Lei 8.078/1990 artigo 81 e seus incisos.

45 Cfr. CRP/1976, art.60º, nº 3º.

Para Miguel Teixeira de Sousa (2004)⁴⁶:

“(...) os interesses difusos podem ser definidos como aqueles que pertencem a todos e a cada um dos membros de uma comunidade, de um grupo ou de uma classe, sendo, no entanto, insusceptíveis de apropriação individual por qualquer desses sujeitos.”

“A consideração de que os interesses difusos possuem uma dupla dimensão supra-individual é importante para delimitar os interesses individuais homogêneos: - os interesses difusos stricto sensu e os interesses colectivos são o reflexo da dimensão supra-individual dos interesses difusos, isto é, são os interesses difusos considerados na sua dimensão supra-individual; - os interesses individuais homogêneos são a refracção daqueles na esfera de cada um dos seus titulares, ou seja, são a concretização dos interesses difusos stricto sensu e dos interesses colectivos na esfera dos indivíduos. Do exposto resulta que os interesses difusos stricto sensu ou dos interesses colectivos, mas estes mesmos interesses considerados na sua dimensão individual.

Sendo assim, os interesses individuais homogêneos podem ser definidos como os interesses que cabem a cada um dos titulares de um interesse difusos stricto sensu ou de um interesse colectivo. Por exemplo: o interesse na qualidade do ar é um interesse difusos stricto sensu, mas o interesse de cada um dos habitantes de uma região naquela qualidade é um interesse individual homogêneo, Em contrapartida, os lesados pelo consumo de um produto nocivo à saúde são titulares de um interesse colectivo, sendo o interesse de cada um desses prejudicados igualmente um interesse individual homogêneo.”

Assim, segundo NUNES (2016), conclui-se que para o direito português tem-se como gênero “direitos ou interesses difusos”, e como espécies: “a) *direitos difusos stricto sensu*; b) *direitos colectivos*; e c) *direitos individuais homogêneos*”.⁴⁷

Essa última concepção e classificação foi confirmada pelo legislador ordinário português no antigo artigo 26-A, e hoje o artigo 31º do Código de Processo Civil português, intitulada “Ações para a tutela dos **interesses difusos**”⁴⁸ (NUNES, 2016).

46 Cfr. SOUSA, Miguel Teixeira de Sousa. *A tutela jurisdicional dos interesses difusos no direito português*. Estudos de Direito do Consumidor. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. In: Estudos de Direito do Consumidor. Centro de Direito do Consumo, Nº 6, 2004.

47 Cfr. NUNES, As ações coletivas em Portugal: ensaio de comparação com o sistema brasileiro de tutela jurisdicional de direitos colectivos, 2016, p. 380-381.

48 G.n.

Temos em Portugal, “... em termos gerais, que o direito difuso cobre três campos de maior importância: a protecção ao meio ambiente, do consumidor e do planeamento urbanístico”⁴⁹.

Por fim, e corroborando o entendimento de Paula Cristina Pereira Amorim, entendemos que a tutela por meio da Ação Popular em Portugal é ampla e possui um conteúdo de carácter genérico, “cuja delimitação negativa há de posicionar-se num plano casuístico. Repetindo uma feliz expressão, pode dizer-se que os interesses difusos possuem uma ‘alma pública e um corpo privado’”. Segundo ela, e ao encontro da interpretação de SOUSA (2004), acima colacionada, o direito individual homogêneo assume relevância no momento em que se fixar o quantum indenizatório pelo Tribunal⁵⁰.

Por fim, insta citarmos mais uma passagem de Miguel Teixeira de Souza, que, sintetizando os direitos difusos, nos ensina,

“... os interesses difusos são inúmeros e não são susceptíveis de qualquer enumeração: neles cabem todos os interesses que podem ser usufruídos por qualquer membro de um grupo ou de uma classe sem afectar o mesmo gozo por qualquer outro membro da mesma categoria. Como se pode depreender desta ampla delimitação, os interesses difusos podem abranger as mais variadas áreas e possuir os mais variados conteúdos, pelo que se pode concluir que qualquer direito fundamental que possua simultaneamente uma dimensão individual e supra-individual (em particular, na área económica, social ou cultural) é susceptível de ser qualificado como interesse difuso”⁵¹.

Frisa-se que este subcapítulo servirá a este trabalho somente para descrever, como são vistos, entendidos, sentidos e interpretados os direitos difusos, em Portugal, objeto de tutela da presente ação popular em defesa do ambiente. E também, vislumbra-se essa interpretação dentro de uma perspectiva de direito comparado, visto que no Brasil, a categorização é melhor formulada no âmbito legislativo.

Em sequência a esta abordagem, perfaz mencionarmos alguns princípios constitucionais que abarcam tanto a matéria de direito processual civil quanto a de direito ambiental, para iluminarmos e irradiarmos normas constitucionais pela dissertação, haja vista que são a origem para que o reconhecimento aos direitos

49 Cf. AMORIM, Paula Cristina Pereira, em sua dissertação de mestrado pela Universidade de Coimbra, intitulada “A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais — Os Labirintos da ‘Law in Action’”, p. 29.

50 Idem, p. 30.

51 SOUSA, Miguel Teixeira de. *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*. Editora Lex, Lisboa, 2003.

fundamentais consiga ganhar forma jurídica e, conseqüentemente, a adequação de sua tutela.⁵²

1.3 – PRINCÍPIOS CONSTITUICIONAIS

Cumpre-nos falar neste subitem dos princípios⁵³ constitucionais norteadores dessa tutela ao direito fundamental ambiente⁵⁴, e dos princípios encontrados na lei maior que visam dar efetividade à tutela procedimental criada para amparar os direitos difusos.

Importa-nos demonstrar essa base principiológica, entranhada a esses direitos tratados neste trabalho para que consigamos extrair o melhor da Lei Magna, no intuito de que os direitos fundamentais sejam realizados, o que não pode ser negado à sociedade.

Para compreendermos melhor essa inserção constitucional na presente, colacionamos citações da melhor doutrina constitucional portuguesa⁵⁵, as quais nos levarão à contemplação de um novo olhar sobre este direito para fins de garantir/efetivar os direitos fundamentais.

Assim, segundo CANOTILHO (2019) ao dissertar sobre “*As “modas” e as práticas: o “novo” e o “novíssimo” direito constitucional*”⁵⁶:

“O direito constitucional, como qualquer prática social humana, tem as suas modas. Há que estar atento a elas, porque andar aqui na “moda” pode

52 DIAS, José Eduardo Figueiredo, apontou logo no seu resumo, em estudo publicado na CEDOUA – Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, sobre “Os efeitos da sentença na Lei de Ação Popular”, que o seu estudo se procede a um enquadramento jurídico-constitucional, haja vista que a Lei 83/95 surgiu em virtude de uma imposição legiferante pela Revisão Constitucional de 1989, nº 3º do art. 52, e no próprio âmbito da LAP. Nosso estudo possui também um tratamento jurídico-constitucional, não só em virtude da imposição a uma regulamentação, mas também, à realização da tutela aos direitos nela consagrados, com a utilização do que contém de mais valioso para essa presente dissertação.

53 Não nos olvidemos das saudosas aulas do Senhor Doutor Miguel Mesquita, que no primeiro ano do presente Mestrado, 2019/2020, nos trouxe importantes ensinamentos e reflexões sobre os princípios estampados no Novo CPC português. O processo em Portugal, no âmbito principiológico, é muito semelhante ao brasileiro.

54 Idem. Vale a pena citar a seguinte passagem do texto, em pág. 48: “(...) o relevo da ‘Constituição Ambiental’ e da proteção 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 proteção do ambiente.” Um memorável comentário a um acórdão do Senhor Doutor Miguel Mesquita, sobre o princípio da Gestão Processual é: MESQUITA, Miguel. *Princípio da Gestão Processual. O Santo Graal do Novo Processo Civil?* Revista de Legislação e Jurisprudência, nº 3.995, ano 145º. Nov. - Dez. 2015. Coimbra Editora, p. 78-108.

55 No mesmo sentido, FREITAS, Lebre de. *A ação popular no direito português*. in Sub Judice – Justiça e Sociedade, n.º 24, janeiro/março de 2003, p. 15-26.

56 Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes, in *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* – 7ª edição. Editora Almedina. Coimbra, 2019.

representar um modo privilegiado de testar a constituição e as normas do direito constitucional na sua interação com outros subsistemas sociais, como o sistema económico, o sistema social e o sistema cultural. Mas uma moda pode ser também uma forma de “experiência constitucional” – já várias vezes referida -, um modus de realização dos princípios e regras da lei fundamental de um país.”

Destituídos de uma pretensão de adentrar nos princípios mais importantes para serem abordados ante a temática dos direitos fundamentais, porque pretende-se apenas apontar aqueles correlatos com a matéria ambiente e processual, satisfaz-se a abordagem do princípio do estado de direito, relativamente ao pressuposto material de direito fundamental, subjacente a ele.

Consoante os dispositivos constantes nos artigos 1º e 2º da CRP, tem-se, respectivamente, que “*Portugal é uma República soberana baseada na dignidade da pessoa humana*” – princípio da soberania popular - e que “*A República Portuguesa é um Estado de direito democrático baseado no respeito e **na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais.***” G.n. – princípio da democracia participativa.

Considerada essa uma base antropológica constitucionalmente estruturante do Estado de Direito, consoante CANOTILHO (2019), e que a raiz antropológica “*se reconduz ao homem como pessoa, como cidadão, como trabalhador e como administrado. Nesta perspectiva, tem-se sugerido uma “integração pragmática” dos direitos fundamentais.*” (CANOTILHO, 2019).

Consoante CUNHA (2017)⁵⁷, em consonância com a doutrina do autor, acima exposta, entende que atualmente o produto do desenvolvimento constitucional é o Estado Constitucional, e que uma das características deste é a garantia de proteção dos direitos fundamentais. Citando-o:

“O reconhecimento dessa força normativa da constituição, juntamente com a nova hermenêutica constitucional e com a ampliação da jurisdição constitucional, são os três elementos que viabilizaram a constitucionalização do direito, entendida como um fenómeno de expansão da aplicabilidade das normas constitucionais, cujo conteúdo axiológico se irradia com força normativa, sobre todo o sistema jurídico. Os princípios constitucionais passam a condicionar a validade e o sentido de todo o ordenamento. Reconhece-se no atual momento doutrinário, que a Constituição efetivamente ocupa o centro do sistema jurídico, de onde passa a irradiar

57 Cfr. CUNHA, Leonardo Carneiro da Cunha em *Processo civil comparado – Análise entre Brasil e Portugal*. Organizadores: CAPELO, Maria José Capelo et al. Editora Forense. São Paulo, 2017, p. 89-135.

*valores objetivos através dos quais devem ser criadas, interpretadas e aplicadas as normas jurídicas, aí incluídas aquelas que dizem respeito do Direito Processual Civil.*⁵⁸

1.3.1 – Alguns princípios constitucionais gerais de carácter processual

1.3.1.1 – Princípio da segurança jurídica

Entendemos necessário dar início à abordagem do princípio geral da segurança jurídica, sobrelevando este a uma condição *sine qua non*⁵⁹ pelo fato de que se a segurança jurídica não existir, de que adiantará ir bater às portas do judiciário para que ele tutele direitos?

O princípio da segurança jurídica é elemento constitutivo do Estado de Direito. Ele anda atrelado ao princípio da confiança (CANOTILHO, 2019). Não nos cabe aqui diferenciá-los, embora alguns autores os julguem como subprincípio ou uma dimensão da segurança jurídica. No entanto, cabe-nos conceituá-los de forma genérica com o fim de elucidarmos a importância deste para a nossa investigação.

Para o jurista português⁶⁰, relativamente aos actos jurisdicionais,

“O princípio da segurança jurídica não é apenas um elemento essencial do princípio do estado de direito relativamente a actos normativos. As ideias nucleares da segurança jurídica desenvolvem-se em torno de dois conceitos: (1) estabilidade ou eficácia ex post da segurança jurídica dado que as decisões dos poderes públicos uma vez adoptadas, na forma e procedimento legalmente exigidos, não devem poder ser arbitrariamente modificadas, sendo apenas razoável a alteração das mesmas quando ocorram pressupostos materiais particularmente relevantes; (2) previsibilidade ou eficácia ex ante do princípio da segurança jurídica que, fundamentalmente, se reconduz à exigência de certeza e calculabilidade, por parte dos cidadãos, em relação aos efeitos jurídicos dos actos normativos. Neste momento, interessa-nos sobretudo a segurança jurídica sob o ponto de vista da estabilidade dado que a eficácia ex ante foi abordada no número anterior.”

58 Idem, p. 93.

59 Condição *sine qua non*, expressão latina que traduzida por nós para a língua portuguesa significa “sem a qual, não”.

60 Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes, *in Direito Constitucional e Teoria da Constituição* – 7ª edição. Editora Almedina. Coimbra, 2019, p. 257.

Ante o exposto, indaga-se, como observaremos esta segurança jurídica se Portugal⁶¹, ainda se encontra em fase de amadurecimento normativo, teórico e jurisprudencial⁶²? Não há dúvidas que o maior avanço existe por meio dos estudos jurídico acadêmicos (BELCHIOR, 2011).⁶³

Em consonância com o conceito citado acima, a autora anteriormente mencionada vem dizer que o valor da segurança jurídica (Estado de Direito) é demonstrado pelo princípio da Juridicidade, e citando-a:

“No que concerne ao princípio da juridicidade (lembrando que princípios também são normas jurídicas juntamente com as regras), o intérprete aplicará o conjunto normativo vigente por meio de um raciocínio jurídico dedutivo, cuja moldura se encontra deonticamente prevista, para garantir a segurança jurídica. Reflete, portanto, os fundamentos do Estado de Direito.”⁶⁴

Dando continuidade aos princípios, e com a intenção de apontar apenas alguns princípios basilares e que estejam atrelados ao processo civil poderíamos insurgir como um valioso princípio, como preferem alguns doutrinadores, o do acesso à justiça. No entanto, abordaremos este tema em capítulo distinto.

Em vista disso, importa-nos apontar outro princípio que coaduna com o que se pretende com esse desenvolvimento que é o princípio da duração razoável do processo, terminologia esta adotada na ordem jurídica brasileira⁶⁵.

61 Assim como o Brasil. Estão em fases semelhantes. No entanto, conforme se comprovará, com dados do CNJ – Conselho Nacional de Justiça, o Brasil tem muito a dizer quanto à tutela coletiva, inclusive ambiental porque a sua experiência é maior que a de Portugal. Ademais, segue este país com larga legislação referente à matéria ambiental, bem como, e principalmente para o nosso trabalho, a visão da normatividade por meio dos princípios constitucionais, a irradiarem uma nova hermenêutica na busca de uma efetiva realização dos direitos fundamentais, em especial, o ambiente. O CNJ desempenha, inclusive, e a título de ilustração, um plano de logística sustentável para a instituição “Poder Judiciário”, que monitora desde uma simples folha de papel ao combustível utilizado pelos veículos da instituição. Disponível em: https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shPLSResumo. Acesso em: 27 de agosto de 2021.

62 Adiante, e ainda ao longo do texto da presente, e como comprovação da invisibilidade da APC em Portugal, clarificaremos o que pretendemos realçar e alcançar com o presente trabalho, expondo a situação jurisprudencial existente nos dias hodiernos.

63 BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *Hermenêutica Jurídica ambiental*. Editora Saraiva. São Paulo, 2011, edição Kindle, p. 189.

64 Idem, edição Kindle, p. 187. O conceito do princípio foi dado pela autora com o intuito de se aplicar uma nova hermenêutica verde, da qual elucidaremos em momento oportuno.

65 Este princípio é previsto na Constituição Federal da República Federativa do Brasil, em seu artigo 5º, LXXVIII e veio expressamente previsto no CPC brasileiro em seu artigo 4º, dentro da Parte Geral, Livro I – Das normas processuais civis; Título único – Das normas fundamentais e da Aplicação das Normas Processuais; Capítulo I – Das normas fundamentais do processo civil. Transcreve-se o mencionado artigo

1.3.1.2 – Princípio da Celeridade da Justiça

No direito português a denominação mais apropriada é prazo razoável, tanto previsto no art.20.º (Acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva), em que dita em seu nº 4, “*Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo*”. G.n.; quanto no art. 2º (Garantia de acesso aos Tribunais) do CPC, em seu nº 1 que prevê “*A proteção jurídica através dos Tribunais implica o direito de obter, em prazo razoável, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, a pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de a fazer executar*”⁶⁶.

Embora esse princípio tenha iluminado a elaboração da LAP, sendo essa afirmação verificada em alguns artigos nela previstos, citamos como exemplo o art. 13º que traz um regime especial de indeferimento da petição inicial, para os casos “*manifestamente improváveis*”; a própria representatividade prevista na LAP – art. 14º, a qual facilita o alcance do julgamento na tutela dos interesses difusos e evita o litisconsórcio; porém, na verdade, a justiça ainda se demonstra insuficiente a dar uma resposta ágil ao ambiente.

É o que se verifica ante inúmeras catástrofes⁶⁷ ambientais, as quais presenciemos a nível mundial, praticamente todos os dias, evidenciando as crises

4º, *ipsis litteris*: “*As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa*”.

66 No mesmo sentido, e complementando que pode-se falar sem medo em “direito subjetivo ao ambiente”, conferir ALMEIDA, António. *A acção popular e a lesão dos bens ambientais*. Revista Lusíada – Revista de Ciência e Cultura. Série de Direito. Universidade Lusíada-Porto. Nº 1 e 2.2002, p. 370.

67 Portugal, em 2017, sofreu uma perda de milhões de Euros com os incêndios florestais. Informação esta encontrada em: <<https://www.ambientemagazine.com/grandes-fogos-florestais-de-2017-em-portugal-causaram-perdas-de-mil-milhoes-de-euros/>>. Eles ocorrem anualmente, da mesma forma que ocorrem aqui no Brasil. Posso afirmar essa observação tendo em vista que, durante a minha residência em Portugal, especificamente para o Mestrado na UC, primeiro ano – 2019/2020, participei do II Debate sobre Florestas e Legislação: planos municipais de defesa da floresta contra incêndios, ocorrido no auditório em Castanheira de Pera – PT, e também por ter atuado no combate aos incêndios florestais, junto ao IEF – Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais, nas Unidades de Conservação da Serra São José por um período de 6 (seis) anos. O que se verifica é que, com toda a tecnologia e estudos disponíveis, os incêndios continuam a ocorrer. Melhoram-se os aperfeiçoamentos no combate, mas pouco efetiva é a prevenção. Particularmente em relação ao meu trabalho junto àquele instituto, percebemos que a culpa é do próprio homem e da geração de riquezas, pois os incêndios são 98% das vezes, propositais. O que o homem não entende é que, essa busca pelo desenvolvimento, sem observância de normas, princípios, regras e do que sustenta a própria vida, que é o ambiente, nem sempre traz lucros. Algumas catástrofes ambientais no Brasil não podem deixar de ser mencionadas como as de Mariana e Brumadinho, os próprios incêndios florestais em diversas partes do país. Encontrado em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/06/4929070-dia-do-meio-ambiente-5-desastres-ambientais-recentes-para-nao-esquecer--ou-repetir.html>>. Ainda, e por fim, não podemos deixar de

climáticas e ambientais, sem que a justiça consiga até mesmo fornecer resposta à invocação do princípio da prevenção (ligado à esfera ambiental).

Depreende-se desse princípio que o processo somente pode ser qualificado como devido, justo ou equitativo, se ostentar uma razoável duração (CUNHA, 2017)⁶⁸. Nos dizeres desse autor,

“Aliás, passou a ser comum – tornando-se mesmo um slogan – dizer que um processo excessivamente demorado é um processo injusto, indevido, que não atende aos anseios do jurisdicionado, nem ao interesse público. O juiz e as partes, para que se atenda à exigência de duração razoável do processo, devem evitar e eliminar as dilações indevidas no curso do procedimento em contraditório, deixando de praticar atos inúteis, impertinentes e desnecessários. A necessidade de eliminar as dilações indevidas decorre do próprio devido processo legal, que garante um processo justo e efetivo.”

Insta ressaltar o que a doutrina italiana vem expor sobre esse princípio, consoante os ensinamentos de COMOGLIO (2004)⁶⁹,

“... tal princípio tem em mira, substancialmente, a racionalização técnica dos mecanismos processuais e, igualmente, a economia da política judiciária, razão pela qual se impõe a adoção de meios (normativos ou instrumentais) que sejam oportunamente capazes de assegurar a máxima economia possível de atos, de recursos e de energia no exercício de direitos, poderes e deveres não somente no desenvolvimento do processo, mas também na administração da Justiça”.

Ou seja, em breves linhas o princípio não se traduz em celeridade e urgência. A observância que deve ser feita é a de se ajustar o procedimento às peculiaridades do caso, mantendo uma duração razoável, ou seja, adequada e compatível com a complexidade da causa. Não se entende como razoável que o tratamento de a duração

mencionar algumas catástrofes ambientais ocorridas neste ano de 2021, a título de ilustração, como as inundações na Alemanha e em Cabo Verde e, por outro lado, as fortes secas na África, dentre outros tantos exemplos mundo afora. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/desastre/t-36870078>>. Acesso em 08 de agosto de 2021.

68 Cfr. CUNHA, Leonardo Carneiro da Cunha em *Processo civil comparado – Análise entre Brasil e Portugal*. Organizadores: CAPELO, Maria José Capelo et al. Editora Forense. São Paulo, 2017, p. 89-135.

69 COMOGLIO, Luigi Paolo. *Etica e técnica del “giusto processo”*. Torino: Giappichelli, 2004, p. 89. Cfr. CUNHA, Leonardo Carneiro da Cunha *apud* COMOGLIO, 2004.

de um processo simples tenha o mesmo tratamento e durabilidade que uma ação complexa (CUNHA, 2017)⁷⁰.

Dando sequência à manifestação de alguns princípios constitucionais informadores do processo, importa-nos colocar em destaque, e por fim, o princípio da efetividade da jurisdição, que segundo a melhor doutrina brasileira veio a ser reforçado no art. 4º do CPC brasileiro, ao afirmar que as partes têm direito à uma solução integral de mérito, incluída a atividade satisfativa. É preciso que além do reconhecimento de um direito, ele seja satisfeito, efetivado e cumprido. Assim, é necessária uma efetiva entrega da prestação jurisdicional, estando este amparado por uma implementação das medidas adequadas à plena satisfação dos direitos (CUNHA, 2017)⁷¹.

Poderíamos aqui ainda apontar outros princípios constitucionais de grande monta para o direito processual civil, e que fazem toda a diferença no tratamento dos conflitos de massa, que são os princípios do dever de estímulo da solução por autocomposição. Entretanto, entendemos que este tema fugiria do propósito da ação popular cível em defesa do ambiente, pois esta estaria voltada para o contencioso civil. O que não quer dizer que uma ação popular não possa ser concluída por meios alternativos de resolução de conflitos.

Ademais, os princípios constitucionais aqui correlacionados estão em consonância com o que se pretende abordar nesta presente.

1.3.2 – Alguns princípios constitucionais em consonância com a proteção ao direito fundamental ao ambiente

A doutrina aponta diversos princípios estruturantes do Estado de Direito Ambiental, no entanto, conforme o subtítulo, trataremos de apenas alguns deles.

Frisa-se que, BELCHIOR *apud* BENJAMIN⁷² afirma que:

“as Constituições hodiernas vêm manifestando uma preocupação com a implementação das normas ambientais, ou seja, com a indicação, no texto, de direitos e deveres relacionados à eficácia e efetividade do direito ambiental e dos instrumentos, visando evitar que a norma maior (mas

70 Idem, p. 108. Importa aqui enfatizar que a ligação dos princípios com o que se pretende resolver com o presente trabalho será melhor apresentada e demonstrada no decorrer deste, conforme já apontado.

71 Idem, p. 110. Poderíamos aqui abrir um subcapítulo e destrinchar esse princípio da efetividade da jurisdição, mas abordaremos esta efetividade não como um princípio, mas de forma mais direta, em que observaremos esta efetividade como um indicador.

72 BELCHIOR, Germana Parente Neiva *apud* Benjamin, António Herman. *Hermenêutica Jurídica ambiental*. Editora Saraiva. São Paulo, 2011, edição Kindle, p. 56.

também a infraconstitucional) assuma feição retórica – bonita à distância e irrelevante na prática”⁷³.

Iniciaremos apontando o princípio da solidariedade, que segundo a melhor doutrina, é transversal a todos os outros princípios estruturantes do Estado de Direito Ambiental, conforme apontados pela doutrina⁷⁴, e por isso é que este princípio é fundamento teórico-jurídico do Estado de Direito Ambiental, ou seja, um dos princípios fundantes do novo paradigma estatal, sem que exclua os demais (BELCHIOR, 2011).

A solidariedade social transformou-se em princípio jurídico, conferindo-lhe a exigibilidade de que seu conteúdo seja utilizado como critério interpretativo de outras normas. Como incide sobre toda a ordem jurídica se torna fonte de obrigações positivas e negativas e de direitos correlatos (BELCHIOR, 2011).

O Estado de Direito Ambiental é galgado na solidariedade humana, uma vez que o nascimento dos direitos transindividuais, os quais ultrapassam a esfera individual e coletiva, sendo, portanto, uma nova tarefa e meta a serem seguidas pelo Estado atual (BELCHIOR, 2011).

BELCHIOR *apud* LEITE⁷⁵ nos elucida o seguinte:

“ ... o meio ambiente sadio é condição para a vida em geral. E para que ocorra o equilíbrio ecológico, é necessário um esforço conjunto, de todas as esferas do corpo social, assim como do Poder Público, com o intuito de formar uma união de forças multilaterais no sentido de minimizar os impactos ambientais. Para tanto, resta verificar se a Carta Magna atual tem condição de recepcionar o novo modelo de Estado, uma vez que “a construção do Estado de Direito Ambiental passa, necessariamente, pelas disposições constitucionais, pois são elas que exprimem os valores e os postulados básicos da comunidade nas sociedades de estrutura complexa, nas quais a legalidade representa racionalidade objetividade”.

Por conveniente, exporemos ademais os princípios da informação, da educação e da participação ambiental. Não os subdividiremos em subcapítulos tendo em vista que se pretende sucintos apontamentos.

Extraí-se, também do art. 20º da CRP, o princípio da informação, consoante os termos inseridos em seu nº 2⁷⁶.

73 Idem.

74 A título de ilustração apontamos os seguintes princípios: da precaução, da prevenção, da responsabilização, poluidor-pagador, participação, cidadania, democracia, informação, proibição do retrocesso ecológico e o princípio do mínimo existencial ecológico. Idem, p. 117.

75 Idem, p. 119.

A informação, clarividente, deve ser exposta a todos, e por todas as esferas políticas, juntamente com a participação ambiental em tomada de decisões, a informação de questões ambientais jurídicas, conforme artigo acima citado, e a informação também sobre o bem ambiental.

Desse raciocínio lógico-dedutivo exsurge o princípio da educação ambiental, visto que o bem ambiente deve ser amparado também no sentido de que o Homem olhe para ele e o respeite em suas limitações. Esta também foi uma preocupação da CRP prevista em seu art. 66º, nº 2, alínea g, que traz como envolvimento também a participação dos cidadãos, a promoção da educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente⁷⁷.

Portanto, finalizamos essa apreciação de alguns princípios constitucionais que se atrelam ao processo civil e ao ambiente, de forma concisa haja vista que eles nos iluminarão e nortearão a atuação da justiça de forma eficaz.

Pretende-se uma concatenação das ideias que serão expostas ao longo do texto com esses princípios e, ao final, a promoção de soluções a partir da irradiação dessa base normativa.

76 Transcreve-se tal preceito *ipsis litteris*, “2. Todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade.” Observa-se ainda tal princípio estampado na CRP em seu artigo 60º, relativamente aos direitos dos consumidores, ou seja, perfeitamente extensível ao direito ambiental, porque ele ampara também direitos de massas.

77 Sobre educação ambiental, cfr. FREIRE, Paulo. In *Paulo Freire e a educação ambiental*. Revista bilíngue Uniso Ciência, da Universidade de Sorocaba, encontrado em: <<https://uniso.br/unisociencia/r6/oxford-educacao-ambiental-paulo-freire.pdf>>; CAEIRO, Sandra. FILHO, Walter Leal, JABBOUR, Charbel. AZEITEIRO, Ulisses M. In: *Sustainability Assessment Tools in Higher Educuations Institutions. Mapping TRends and Good Practices Aroude the Word*. Ed. Springer. Switzerland, 2013; HADJICHAMBIS, Andreas Ch. REIS, Pedro. HADJICHAMBIS, Demetra Paraskeva. In *European SWOT Analysis on Education for Environmental Citizenship*. Lisboa: Instituto de Educação – Universidade de Lisboa, 2019, pp. 279. JANSEN, Marco *et al.* In *Tragedy of the Commons as Conventional Wisdom is Sustainability Education*. January 7, 2019. The Certer for Behavior, Institutions and Environmental. ZALZMANT, James. In *Teaching Policy Instrument Choice in Environmental Law: The Five P's*. Duke Environmental Law e Policy Fórum. Vol. XXIII: 366, p. 363-376; República Portuguesa – *Caminho para uma estratégia nacional de educação ambiental 2020*. Estratégia Nacional de Educação Ambiental. Coordenação e equipa Técnica: Agência Portuguesa do Ambienta (APA), Dez. 2016 e Internacional Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. – *Public awareness and public educativo for disaster risk reduction: a guide*. 2011, pp. 102.

2 – O ACESSO À JUSTIÇA PARA O TRATAMENTO DE QUESTÕES AMBIENTAIS

A assinatura da Convenção de Aarhus estimulou a UE a implementar os seus dois pilares, que são o acesso à informação e a participação pública. Mas o terceiro pilar, que é o acesso à Justiça em matéria ambiental, precisa, urgentemente, ser mais bem implementado.

A Comissão da UE, sob a ótica do artigo da Convenção de Aarhus e citando o Tribunal de Justiça das Comissões Europeias no processo ‘*Brown Bears*’, declarou ser inconcebível que, na prática, esse artigo não seja interpretado como impossível ou excessivamente difícil de ser realizado, ainda que a vigente legislação ambiental da UE não contenha disposições específicas. Além disso, a Comissão traduz todo esse entendimento em uma comunicação extensa na qual reafirma, mais de uma vez, que os Estados-membros concederão amplo acesso à Justiça (ARAGÃO e CARVALHO, 2017).

Segundo estudos realizados por Alexandra Aragão e Ana Celeste Carvalho⁷⁸, em 28 de abril de 2017 a esperada posição da UE sobre o acesso à Justiça para tratar de matérias relativas ao ambiente foi oficializada por uma Comunicação da Comissão, em um documento de nº 2.616, contendo 65 páginas, o qual trouxe como um de seus “*tópicos mais quentes sobre o acesso à justiça (...) o direito a trazer um desafio legal a um tribunal ou outro órgão independente e imparcial, a fim de proteger um direito ou interesse do reclamante*”. Segundo a Comissão, a definição de *locus standi* é a de “*proteger direitos e interesses e garantir a responsabilidade com relação às decisões, atos ou omissões de autoridades públicas*”.

A Ação Popular portuguesa, ante todo o movimento recente sobre o acesso à Justiça, e ante todas as transformações mundiais contemporâneas, decorrente de fatores sociais que abrangem as massas, inovou somente no sentido de implementar o acesso coletivo à Justiça⁷⁹.

78 Cf. ARAGÃO, Alexandra; CARVALHO, Ana Celeste, em artigo publicado em língua inglesa para a revista Elni.org, com o título traduzido para a língua portuguesa de “*Levando o acesso à justiça a sério: interesses difusos e ação popular, por que não?*”, 2017, p. 42.

79 Cf. AMORIM, Paula Cristina Pereira, em sua dissertação de mestrado pela Universidade de Coimbra, intitulada como “*A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais — Os Labirintos da “Law in Action”*”, p. 13. A autora aponta, em nota de rodapé de nº 9, que desde 1913, muito antes da recente “onda” reformadora, Roscoe Pound afirmava que: “*com respeito aos direitos e obrigações do dia a dia da grande maioria da comunidade urbana, a máquina através da qual tais direitos são protegidos praticamente os derrota, impossibilitando, quando violados, a sua tutela*”.

Embora já tenhamos mencionado sobre as decisões da União Europeia, verificamos que ainda há dificuldade dos países, embora tenham recursos constitucionais e legais para fazer valer o acesso à justiça por vários Estados.

Mas onde reside a problemática da não utilização dos meios existentes para que os ofendidos, ambientalmente, busquem a tutela jurisdicional?

Assistimos ao surgimento de um novo modelo processual civil ao observarmos a sociedade contemporânea, que emerge frente a profundos e alarmantes desequilíbrios ambientais, como corolário de uma explosão demográfica, acarretando grandes concentrações urbanas, ocasionando uma crise do acesso à Justiça e atingindo inclusive o direito material (AMORIM, 2014).

Concordamos, portanto, que o acesso à Justiça para tratar de questões ambientais está presente no ordenamento jurídico português e a Ação Popular é um instrumento fundamental para que isso ocorra. No entanto o sistema jurídico português carece de aperfeiçoamento para que, na prática, faça valer esse acesso aos indivíduos e também aos interesses de toda uma comunidade.

Para MAZZEI, 2005⁸⁰,

“Há hipóteses em que as lesões individualmente consideradas são de pequena monta e a relação custo-benefício desestimula o ajuizamento de ações reparatórias; entretanto, essas lesões, quando observadas sob um amplo espectro, possuem relevante importância sócio-econômica, uma vez que a não repressão desses atos deixa impunes aqueles que se aproveitam de brechas no direito processual para abusar da situação de vantagem, ignorando as prescrições contidas nas regras de direito material.”

Essa situação corrobora com o fator de desequilíbrio existente entre as partes nas relações jurídicas, ainda mais tendo-se como protagonista o ambiente, que sua voz se exterioriza somente por meio de suas reações ambientais, sendo este, sem dúvida, um fator desestimulante das ações (MAZZEI, 2005).

Outro fator problemático é o da defesa e identificação dos interesses individuais na defesa dos interesses difusos. Segundo o mesmo autor acima citado, o desenvolvimento dessas questões na doutrina Italiana avançou, embora escassa de legislação e experiência jurisprudencial.

80 Cfr. MAZZEI, Rodrigo Reis. Tutela Colectiva em Portugal: uma breve resenha. Revista eletrônica Verbo Jurídico. 2005, p. 5-6.

Observando a historicidade da presente Ação Popular em Portugal, a sua regulamentação só ocorreu vinte anos depois de prevista pela CRP, por meio de uma ação de inconstitucionalidade por omissão, tendo em vista que o artigo 52º, nº 3, era considerado como inexecutável por ele mesmo (MAZZEI, 2005)⁸¹.

Diante desses fatos, podemos concluir que, o direito nem sempre acompanha o desenvolvimento da realidade. A justiça além de ser morosa evidencia-se inexperiente para lidar com as demandas de ordem coletiva.

Portanto, embora já tenhamos identificado que há ineficiência e ineficácia tanto no acesso, quanto na realização da justiça, frente às demandas ambientais e o acolhimento aos direitos difusos, cumpre-nos não nos quedarmos em não debater e discursar sobre este importante tema, que é a Ação Popular em defesa do ambiente, dentro de uma esfera de direito privado, e tentar vislumbrar o que está a funcionar mal para que consigamos colocar o poder judiciário em prática⁸².

81 Cfr. CRP, artigos 52º e 238º. Também, decisão do Processo n. 554/93, julgado pelo Tribunal Constitucional português.

82 Além de ser um tema bem específico, o da presente dissertação, investigar quais são os problemas na tutela dos direitos difusos e nas demandas coletivas, como já dito inicialmente pela Sra. Doutora Alexandra Aragão, e ainda diante da situação caótica que o mundo vive, devemos pensar em um futuro que possa abarcar não só o direito que há em casa, mas o direito que envolve a todos. Corroborando deste entendimento colaciona-se o seguinte trecho profetizado por Cappelletti: *“No mundo de hoje, todo o movimento válido de pensamento, toda a concepção que efetivamente reflita as renovadas exigências sociais tende, ainda mais do que pudesse acontecer em outros tempos, a deitar por terra os limites dos países isolados ou nacionais e a assumir um alcance de tendência universal. Em resumo, há profunda e irresistível tendência para a unidade e esta tendência se reflete necessariamente também no mundo do direito e de seus substituídos.”*. Cfr. Mauro Cappelletti, *O processo civil no direito comparado*, tradução de Hiltomar Martins de Oliveira, Belo Horizonte: Cultura Jurídica; Líder, 2001, p. 102.

3 – A AÇÃO POPULAR CÍVEL PORTUGUESA EM DEFESA DO AMBIENTE

Neste capítulo pretende-se apenas descrever a Ação Popular, na esfera cível, especificamente, em defesa do ambiente. Será um capítulo apenas para expor o que se encontra na lei e não terá caráter de problematização.

Ademais, expor-se-á algumas divergências existentes na doutrina e jurisprudência, apenas a título de levantamento das interpretações e posições existentes acerca do tema em tela. A problematização ocorrerá posteriormente, em capítulo próprio, onde abordar-se-á esses pontos controvertidos, descritos neste capítulo, com o respectivo juízo de valor.

3.1 – CONCEITO E CONTORNOS DA AÇÃO POPULAR CÍVEL PREVISTA NA LEI 83/95 ESPECIFICAMENTE EM DEFESA DO AMBIENTE

Conforme o já exposto, o legislador português implementou os preceitos constitucionais estampados nos artigos 52º e 66º da CRP, no ano de 1995, ao promulgar a Lei nº 83 e regulamentar o direito de participação procedimental e de Ação Popular (Lei de Ação Popular - LAP)^{83/84}, sendo essa uma regra⁸⁵ para a defesa dos direitos difusos⁸⁶. Direito esse que é, mais especificamente, reconhecido no seu artigo 2, em seu nº 1, a “*quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e as associações e*

83 SEGUNDO ATO DA AÇÃO COLETIVA ITALIANA: UM CANTEIRO DE OBRAS AINDA ABERTO – publicado em *títulos e contratos*, 2009, p. 998-1007. Francesco Tedioli. Comentários ao artigo 140 *bis c.* contras, que anteriormente regulava a “ação coletiva de indemnização” e agora regula a “ação coletiva”.

84 Cfr. OTERO, Paulo. A AÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português. *Revista da Ordem dos Advogados*. Ano 59, 1999. Lisboa, p. 881.

85 Cf. ARAGÃO, Alexandra em artigo intitulado “*Interesses difusos, instrumentos de justiça e democracia de Meio Ambiente*”, p. 11, para a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, escrito em língua francesa, a qual traduzimos para a língua portuguesa.

86 A Lei da Ação Popular Portuguesa foi equiparada pela doutrina brasileira à Lei 7.347/85, que no Brasil regula a Lei da ação Civil Pública. Segundo NUNES, 2016, *apud* Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, “*Caberia, talvez, dizer que a ação pública [sic] portuguesa equivaleria, no Brasil, a um modelo que unificasse em termos processuais e procedimentais, às ações populares previstas na Lei 4.717/65, a civil pública, estatuída na Lei 7.347/85, a do consumidor (Lei 8.078/90) e, last but not least, as ações coletivas, firmadas nos arts. 5º, XXI, LXX e LXXIII, e 8º, III, da Constituição da República*” (MENDES, 2010, p. 133-137)”. Cfr. NUNES Leonardo Silva. As ações coletivas em Portugal: ensaio de comparação com o sistema brasileiro de tutela jurisdicional de direitos coletivos, 2016, p. 12, nota de rodapé 17.

*fundações defensoras dos interesses previstos no artigo anterior, independentemente de terem ou não interesse direto na demanda”*⁸⁷.

Além dessa legitimidade, o número 2 do artigo 2º informa que também são titulares dos direitos referidos no artigo 1º as autarquias locais em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição.

Já mencionamos supra que o conteúdo do artigo anteriormente mencionado sofreu um refrigério pela vinculação das decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia – TJUE, ao decidirem que as ONG’s também gozam de legitimidade para ajuizar a ação popular. Da mesma forma, o artigo 3º, o qual vem dizer que as associações e fundações têm legitimidade esse artigo foi mitigado pela jurisprudência do TJUE, sendo permitido nos dias de hoje, em função de ampliar o acesso à justiça, a legitimidade daquelas, mesmo que não preencham todos os requisitos.

Ensina-nos Paulo Otero⁸⁸ que a AP apresenta finalidades diversas, sendo elas a de prevenção, cessação, perseguição e compensatória, conforme previsão do nº 3 do artigo 52º da CRP. Esse rol não é taxativo⁸⁹, permitindo a Constituição ao legislador uma intervenção ampliativa do objeto da ação⁹⁰.

Sendo assim, e conforme os dizeres de Miguel Ângelo Carvalho de Pinheiro⁹¹, a LAP está “*timbrada de uma chancela de um verdadeiro direito fundamental*”. Frisa-se que a Ação Popular é um direito de suma importância dentro de uma democracia representativa.

Os interesses abarcados pela proteção da lei estão elencados no nº 2 do artigo 1º da LAP, dentre eles o meio ambiente e a qualidade de vida, os quais destacamos,

87 Este artigo vai ao encontro do artigo 25º do CPC português, o qual estabelece a “representação das outras pessoas coletivas e das sociedades”.

88 Cf. SILVA, Juvênio Borges; NETO, Josá Querino Tavares, p. 39-40, *apud* OTERO, Paulo (1999, p. 877-878), no artigo intitulado “A Ação Popular como instrumento de Tutela Coletiva no Direito Brasileiro e Português”, publicado na Revista de Direito Brasileiro, ano 4, vol. 8, maio-agosto de 2014.

89 Cf. SILVA, Juvênio Borges; NETO, Josá Querino Tavares, p. 42, *apud* questão posta por Grinover (2000), que indaga se o rol de interesses indicados no art.1º da LAP deve ser interpretado como taxativo ou meramente exemplificativo, obtemperando que se espera que sejam meramente exemplificativos, tendo em vista a gama de direitos que vão surgindo e que exigem a tutela coletiva pelo Estado.

90 Este dispositivo vai ao encontro do regramento previsto no artigo 83 do CDC brasileiro.

91 Cf. PINHEIRO, Miguel Ângelo de Carvalho, em sua dissertação de mestrado apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa, intitulada “A Ação Popular como Instrumento de Tutela do Direito Fundamental ao Ambiente – Um estudo comparado Luso-Brasileiro”, em 2018, p. 77.

compreendendo os demais a saúde pública, a proteção do consumo de bens e serviços, o patrimônio cultural e o domínio público.

A AP pode ser ajuizada tanto na Justiça administrativa como na cível⁹², conforme estabelecido no artigo 12º da Lei 83/95. Consoante o dispositivo nº 2 desse mesmo artigo, a Ação Popular cível seguirá as formas processuais previstas do Código de Processo Civil português, isto é, poderá revestir as formas de ação preventiva, condenatória ou inibitória. Ainda, e consoante os dizeres de Paula Amorim,

*“(...) no processo, perante a jurisdição comum, regula a acção cível nos seus diversos aspectos com o objectivo de dar resposta a três dos principais problemas: a legitimidade activa; a eficácia e extensão do caso julgado e o direito à indemnização”*⁹³.

Ademais, a Lei nº 83/95 não definiu quando a ação poderá ser proposta num e noutra Tribunal, e se há direitos que poderão ou não ser tratados tanto em um, quanto em outro. Da norma positivada no artigo 64º do CPC, tem-se que: *“São da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional.”*

E nos casos não abrangidos pelo disposto na LAP, quem regerà serão as normas que lhes sejam aplicáveis, conforme determina a ressalva feita pelo artigo 27º.

A jurisprudência tem um papel importante para a definição do que lhe compete tutelar, ou não, ante uma Ação Popular em que os interesses difusos pertencem somente a uma esfera privada a ser alcançada pelo direito, estando retirados dessa apreciação do Poder Judiciário qualquer órgão público, mesmo que este tenha previamente autorizado ou licenciado alguma atividade potencialmente causadora de um dano ambiental^{94/95}.

92 No Brasil, a Ação Popular é sempre ajuizada nos Tribunais Cíveis, porque não há uma justiça especializada em matéria administrativa, nem especializada em matéria ambiental.

93 Cf. AMORIM, Paula Cristina Pereira, em sua dissertação de mestrado, pela Universidade de Coimbra, intitulada *“A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais Os Labirintos da ‘Law in Action’*”, p. 67.

94 Houve acórdão recente, de novembro de 2019, do Tribunal da Relação do Porto, de nº 288/19.3T8ESP-B.P1, tendo como numeração do documento o seguinte: RP20191112288/19.3T8ESP-B.PT, em que foi proposta ação para requerer a suspensão da construção de uma oficina de manutenção e reparação de automóvel, potencialmente perigosa e causadora de danos para o ambiente. Recorreram os réus, alegando exceção de ilegitimidade passiva, visto que a ação deveria ter sido ajuizada em litisconsórcio com o município que licenciou a construção. Por consequência disso, também alegaram incompetência, por entender que essa ação deveria ser julgada nos Tribunais Administrativos. No entanto, e conforme o sumário do Acórdão, entendeu o Tribunal que nenhum licenciamento administrativo pode apagar uma ofensa a direitos básicos, sob pena de a definição do direito ficar confiada à opção de

Segundo a decisão abordada na nota de rodapé, ora citada, a determinação da natureza pública ou privada da relação litigiosa, ao tempo da ação, e a consequente determinação do tribunal competente para dela conhecer estão relacionadas com a forma com que o autor configura a ação, definida pelo pedido e pela causa de pedir. Pronuncia, ainda, o seguinte:

“... que já se viu que em Portugal a acção popular começou por ser consagrada no domínio do Direito Administrativo mas com o evoluir da sua conceptualização, o direito civil representa hoje o seu principal terreno de actuação. Está aqui em causa uma pretensão fundada na violação por particulares de direitos inerentes à preservação do ambiente.”

Ante isso, a Ação Popular na esfera administrativa será cabível quando o litígio relativo aos direitos ambientais versar entre a parte lesada em face de algum órgão público. A competência dos TA's consiste em tutelar os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.

Muitas vezes é colocada em debate a competência dos Tribunais para resolver conflitos de ordem ambiental, por serem esses de natureza pública⁹⁶. No entanto, como vimos, a competência vai depender da natureza em que versar o litígio, o pedido e a causa de pedir.

Insta ressaltar neste subcapítulo, que trata dos contornos da AP, que os agentes da administração central, regional e local, bem como dos institutos, empresas e demais entidades públicas, têm o dever de cooperar com o tribunal e as partes intervenientes nos processos de ação popular e também, as partes intervenientes poderão requerer às entidades competentes as certidões e informações que julgarem necessárias, as quais devem ser fornecidas em tempo útil, ao ganho ou à perda da causa – números 1 e 2 do artigo 26º da LAP.

qualquer agente administrativo. Além disso, afirmou que no caso apresentado verificou-se que há planos diferentes de discussão, sendo que no licenciamento o plano da relação é estabelecido entre os recorrentes e a Administração Pública. Neste caso proposto a relação é entre recorrentes e recorridos (entre particulares), num confronto resultante de violação de direitos, mais precisamente dos invocados interesses metaindividuais. Afirma ainda que o litisconsórcio não deve se formar neste caso, em que a origem da discussão está na existência de uma única relação material.

95 Sobre dano ecológico e dano ambiental, cfr. conferir ALMEIDA, António. *A acção popular e a lesão dos bens ambientais*. Revista Lusíada – Revista de Ciência e Cultura. Série de Direito. Universidade Lusíada-Porto. Nº 1 e 2.2002, p. 373.

96 Fator esse que enseja alguns óbices ao bom funcionamento desta ação, conforme abordaremos à frente.

3.2 – A LEGITIMIDADE PARA PROPOR A AÇÃO POPULAR CÍVEL E O INTERESSE DE AGIR

Retornando à questão da legitimidade para ajuizar a Ação Popular cível em matéria ambiental é conferida, conforme preceitua o artigo nº 2º da Lei 83/95, em consonância com o artigo 31º do CPC, a “*quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos*⁹⁷ e as associações e fundações defensoras dos interesses previstos no artigo anterior, independentemente de terem ou não interesse directo na demanda.”

Consoante o que já afirmamos: o direito à Ação Popular pelas pessoas acima descritas é um direito conferido aos cidadãos, que podem ou não estar organizados, sendo corolário dos princípios da soberania popular e da democracia participativa, previstos no artigo 2º da CRP.

Ressaltamos que a Lei da AP recebeu influência das CA ao conferir o direito a um único indivíduo, que por si só possa buscar a tutela de um direito em nome de outros sujeitos.

Ademais, corroboramos com os dizeres de Alexandra Aragão e Ana Celeste.⁹⁸, que afirmam que “*a representação do meio ambiente perante o juiz através da actio popularis representa o culminar de um maior nível de justiça social e de eficiência na proteção ambiental, implementando o que vem a ser chamado de justiça*

97 “*Essa referência jurídica ao gozo dos direitos cívicos e políticos é considerada pela doutrina como irrelevante e na prática inaplicável porque nenhuma sanção administrativa importa a perda de direitos civis ou políticos e também porque a constituição não limita o exercício desse direito aos cidadãos, mas, ao contrário, estende-se a todas as pessoas: ‘toda a gente tem direito...’ (art. 25, nº 3)”. Cf. ARAGÃO, Alexandra em artigo intitulado “Interesses difusos, instrumentos de justiça e democracia de Meio Ambiente”, p. 12, para a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, escrito em língua francesa, a qual traduzimos para a língua portuguesa. No mesmo sentido, cfr. conferir ALMEIDA, António. *A ação popular e a lesão dos bens ambientais*. Revista Lusíada – Revista de Ciência e Cultura. Série de Direito Universidade Lusíada-Porto. Nº 1 e 2.2002, p. 374-375.*

Diferentemente do que ocorre com a AP prevista no direito brasileiro, conforme aponta PINHEIRO, Miguel Ângelo de Carvalho — em sua dissertação de mestrado apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa, intitulada “*A Ação Popular como Instrumento de Tutela do Direito Fundamental ao Ambiente – Um estudo comparado Luso-Brasileiro*”, em 2018, p. 86 — discorrendo de forma profunda acerca dessa temática da legitimidade na Ação Popular brasileira: “*Fica claro que a intenção do legislador constituinte foi de excluir os estrangeiros e as pessoas jurídicas do cenário de aforamento das ações populares, estabelecendo, a partir da restrição conceitual, que somente os nacionais são legitimados ad causam para a defesa dos interesses coletivos pela via da ação popular, haja vista a exigência da comprovação da condição de cidadania, através do título de eleitor, ou outro documento que a ele corresponda.*”

98 Cf. ARAGÃO, Alexandra; CARVALHO, Ana Celeste, em artigo publicado em língua inglesa para a revista Elni.org, com o título e a citação traduzidos para a língua portuguesa de “*Levando o acesso à justiça a sério: interesses difusos e ação popular, por que não?*” p. 46.

macroambiental”,⁹⁹ conforme demonstraremos na tabela, elaborada pelas autoras referenciadas, a seguir exposta.

INTERESSES		
Individual	Transindividual	Público
Exercido individualmente	Coletivo; Difuso; Exercido individualmente ou coletivamente.	Exercido publicamente
Microjustiça (litígio individual ou isolado)	Macrojustiça (litígio supraindividual)	

A LAP também conferiu titularidade às associações e fundações defensoras dos interesses previstos na Lei e na CRP, independentemente de terem ou não interesse direto na demanda, bem como às autarquias locais em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição, conforme artigo 2º, nº 2; e no artigo 3º vem explicitar quais são os requisitos da legitimidade ativa das associações e das fundações para ajuizarem a AP. Nos ensina Miguel Teixeira de Souza (2010) que:

“A par do preenchimento de requisitos para a viabilização da legitimidade destas organizações, importa evidenciar que a sua representação não está adstrita aos interesses de seus fundadores e constituintes, mas de todos aqueles interessados na defesa de um determinado interesse difuso. ‘Quer dizer: o próprio interesse difuso é subjetivamente mais amplo do que a representação que essas organizações possuem em relação aos seus membros ou fundadores.’”(SOUZA, 2010, on line).

Também possui legitimidade ativa para a causa o Ministério Público que, conforme preceitua o artigo nº 16 da Lei 83/95, *“é titular da legitimidade ativa e dos poderes de representação e de intervenção processual que lhe são conferidos por lei, podendo substituir-se ao autor em caso de desistência da lide, bem como de transação ou de comportamentos lesivos dos interesses em causa”*¹⁰⁰.

99 Idem.

100 Insta ressaltar aqui importantíssimas considerações de ALMEIDA, António. *A ação popular e a lesão dos bens ambientais*. Revista Lusíada – Revista de Ciência e Cultura. Série de Direito-Universidade Lusíada-Porto. Nº 1 e 2.2002, p. 376, sobre a legitimidade do Ministério Público, tanto no sentido de que este também poderá, em algum momento, ser réu na ação popular, e também faz inferências da legitimidade deste quanto à transação.

Consoante o ensaio redigido por NUNES (2016)¹⁰¹,

“A atuação dos “magistrados ministeriais” se daria, predominantemente, como fiscal da lei, segundo redação original do artigo 16º da Lei 83/95. Porém, a redação desse dispositivo foi alterada pelo DL nº 214-G/2015, de 02 de outubro de modo a ampliar a sua atuação, conferindo-se ao Ministério Público, no âmbito das ações populares, legitimidade ativa e poderes de representação e intervenção processual, no âmbito das ações populares, legitimidade ativa e poderes de representação e intervenção processual, nos termos previstos em lei, podendo substituir-se ao autor em caso de desistência da lide, bem como de transação de comportamentos lesivos dos interesses em causa. A parte final do enunciado demonstra a preocupação do legislador quanto à atuação do autor que age de má-fé, para prejudicar os interesses da coletividade, o que representa, sem dúvida, grande avanço. Antes dessa alteração legislativa era possível afirmar que “em regra, o direito português desconhece uma ação popular pública. A tendência que se apresenta é de mudança nesse quadro.” (SOUSA, 2010, on line).

Em consonância com o que traz a melhor doutrina acerca do interesse de agir¹⁰², que este dependerá dos interesses “*de quem estiver em jogo*”¹⁰³. Assim, mesmo que em Portugal a abordagem pela legislação para a defesa do ambiente seja a proteção de interesses de uma pluralidade de indivíduos, no contexto de uma violação de um interesse individual, o titular do direito de ação é a vítima que sofreu o dano, mesmo que esse interesse se propague a outros indivíduos, pois trata-se de direitos difusos e esta é a finalidade da AP¹⁰⁴. Já no contexto de o ambiente sofrer o dano, o interesse pertence a uma ampla variedade de indivíduos (ARAGÃO e CARVALHO, 2017), tendo como o direito de ação qualquer cidadão, ou qualquer entidade, nos termos do artigo 2º da LAP.

101 Cfr. NUNES Leonardo Silva. As ações coletivas em Portugal: ensaio de comparação com o sistema brasileiro de tutela jurisdicional de direitos coletivos, 2016, p. 13. Ressalta-se que este dispositivo está em consonância com o artigo 31º do CPC português.

102 Este aqui entendido como um pressuposto da legitimidade, que brilhantemente delineado em ensinamentos da Orientadora Maria José Capelo. Cfr. CAPELO, Maria José de Oliveira. *Interesse processual e legitimidade singular nas ações de filiação*. Boletim da Faculdade de Direito. STVDIA IVRIDICA, 15. Editora Coimbra, 1996. Págs. 31 e seguintes. Cfr. também, sobre interesse e legitimidade, MITIDIERO, Daniel. *Processo Civil Eletrônico*. 1º Edição, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 66-75.

103 Cf. ARAGÃO, Alexandra; CARVALHO, Ana Celeste, em artigo publicado em língua inglesa para a revista Elni.org, com o título e a citação traduzidos para a língua portuguesa de “*Levando o acesso à justiça a sério: interesses difusos e ação popular, por que não?*”, p. 46.

104 Depreende-se do acórdão já mencionado e transcrito na presente que, embora reconhecida a relação material entre os particulares, o Tribunal entendeu tratar-se a demanda de direitos difusos ou metaindividuais, porque o mesmo dano sofrido pelos ora recorridos é sofrido pelo ambiente, bem como pela comunidade no entorno da oficina a ser construída.

Na mesma esteira de entendimentos, a legitimidade processual não é mais avaliada usando critérios concretos relativos à pessoa física ou jurídica e deve, pelo contrário, ser julgada em termos gerais e abstratos. Assim, depreende-se que este entendimento não se confunde com a legitimidade pessoal estampada pelo artigo 30º do CPC¹⁰⁵.

Conforme já exposto no artigo 2º da LAP o legislador informa que qualquer cidadão tem o direito de AP, “*independentemente de terem ou não interesse directo na demanda*”, indo de encontro à legitimidade atribuída pela Lei de Bases do Ambiente¹⁰⁶, na qual apenas estão legitimados os cidadãos diretamente ameaçados ou lesados.

Assim, o raciocínio realizado por ARAGÃO e CARVALHO (2017), exposto acima, de que o interesse em agir dependerá dos interesses em jogo, vai ao encontro do que se extrai da LAP, tendo em vista que não é exigido nenhum elemento de conexão com a situação, objeto do litígio. Ou seja, depreende-se do que foi escrito, que o titular poderá ter sofrido o dano mesmo que indiretamente, ou de forma genérica e abstrata, podendo assim, qualquer cidadão ajuizar a AP.

A doutrina é divergente acerca do entendimento, ante o exposto pela LAP, em que de um lado, sucintamente, há aqueles que defendem que são partes legítimas todos aqueles que apresentarem como título da sua legitimidade um mero interesse genérico, derivado da sua pertença à coletividade¹⁰⁷; e por outro lado há os que entendem a questão conforme o exposto por Paula Amorim:

“Na linha de JOSÉ FIGUEIREDO DIAS, pensamos que, tratando-se de uma acção popular para a defesa de interesses difusos, qualquer elemento de conexão que se exigisse deveria ser relativo à “inserção existencial” do indivíduo na comunidade respectiva. Se é na comunidade que o interesse radica e se o demandante está a agir na defesa de um interesse próprio, mas

105 Colaciona-se o artigo 30º do CPC, o qual preceitua o conceito de legitimidade: 1 - O autor é parte legítima quando tem interesse direto em demandar; o réu é parte legítima quando tem interesse direto em contradizer. 2 - O interesse em demandar exprime-se pela utilidade derivada da procedência da ação e o interesse em contradizer pelo prejuízo que dessa procedência advenha. 3 - Na falta de indicação da lei em contrário, são considerados titulares do interesse relevante para o efeito da legitimidade os sujeitos da relação controvertida, tal como é configurada pelo autor.

106 Art.º 40º, n.º 4, da Lei de Bases da Política de Ambiente – LBPA – Lei nº 19/2014, de 14 de abril.

107 Com esse posicionamento concordamos, o que vai ao encontro da Sra. Dra. Alexandra Aragão, conforme já expusemos. Cf. AMORIM, Paula Cristina Pereira, em sua dissertação de mestrado, pela Universidade de Coimbra, intitulada “*A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais Os Labirintos da “Law in Action”*”, p.73, em nota de rodapé nº 190, *apud* ROBIN DE ANDRADE, *op. cit.* p.4.

que, na mesma medida pertence a todos os membros da comunidade, não repugnaria que fosse previsto um elemento de conexão em relação à comunidade, mas nunca em termos de uma relação pessoal do indivíduo com a actividade, dano ou perigo de dano em questão.”¹⁰⁸

Cumpre-nos abordar, ainda, outros pontos concernentes à legitimidade conferida pela LAP nº 83/95, como o enunciado nos seus artigos 14º e 15º.

O artigo 14º versa sobre o “*regime especial de representação processual*”, em que entende parte da doutrina tratar-se de uma vantagem, ao estabelecer que o autor representa por iniciativa própria, e sem necessidade de mandato ou consentimento expresso, todos os outros detentores de direitos ou interesses que não exerceram o direito de autoexclusão¹⁰⁹.

Além disso, o artigo 15º da LAP faz uma descrição detalhada do regime de autoexclusão, e importa-nos trazer à lume o entendimento de Miguel Teixeira de Sousa¹¹⁰:

“(…) Importa observar, no entanto, que aquele preceito se limita a resolver a dúvida sobre o significado a atribuir à omissão de qualquer declaração pelos titulares citados, pelo que dele não pode ser extraído que a representação exercida pelo autor popular fica dependente de qualquer aceitação desses titulares.”

Resta, por fim, enfatizarmos que a legitimidade passiva para que uma ação seja de competência dos Tribunais judiciais, em matéria cível, seja de uma pessoa física ou jurídica privada, e não pública.¹¹¹

108 Cf. AMORIM, Paula Cristina Pereira, em sua dissertação de mestrado, pela Universidade de Coimbra, intitulada como “*A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais Os Labirintos da “Law in Action”*”, p.74, *apud*, JOSÉ FIGUEIREDO DIAS, em “*A Tutela Ambiental e o Contencioso Administrativo...*”, p. 220.

109 Cf. ARAGÃO, Alexandra em artigo intitulado “*Interesses difusos, instrumentos de justiça e democracia de Meio Ambiente*”, p. 12, para a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, escrito em língua francesa, a qual traduzimos para a língua portuguesa.

110 Cf. SOUSA, Miguel Teixeira de, *A Legitimidade Popular na Tutela de Interesses Difusos...*, Lisboa: Lex, 2003, p. 222.

111 Cf. GIDI, Antônio, *A Class Action como instrumento de tutela coletiva do direito — As ações coletivas em uma perspectiva comparada*. 2007. São Paulo. Editora: Revista dos Tribunais. “*No Brasil, alguns autores estão convencidos da possibilidade, necessidade e conveniência de uma interpretação mais ampla e flexível da sistemática processual coletiva brasileira, em favor de se permitir de lege lata a propositura de ações coletivas passivas. Se é verdade que o CDC e a LACP não as contemplam expressamente, também é certo que não as proíbem*”. O mesmo autor aplaudiu a posição de Arruda Alvim e da juíza Zarif, que indeferiu ação coletiva promovida pelo Ministério Público do Estado da Bahia

3.3 – DA COISA JULGADA E DO DIREITO DE *OPT-OUT*

Em sequência à temática da representatividade na AP, abordaremos a coisa julgada e o direito de exclusão neste subtópico, visto que os temas são interligados e também, pelo fato de haver maiores delineamentos do direito de autoexclusão (*opt-out*) em relação com a coisa julgada.

No que pese à LAP se aproximar da CA, a lei portuguesa de forma diversa preferiu determinar, conforme artigo 14º, nº 1, que “*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...*”. Já no artigo subsequente, o legislador concedeu a faculdade àqueles que não desejarem receber os efeitos da coisa julgada de manifestarem o desejo de serem excluídos da demanda, consoante os mandamentos contidos nesse artigo.^{112/113}

Tal possibilidade torna-se decisiva em relação aos efeitos da sentença, os quais não abrangerão os titulares dos direitos ou interesses que se excluírem da ação, inclusive

contra o sindicato que congregava as escolas particulares (nota de rodapé 761). Informa ele que “*A dificuldade deriva principalmente do fato de as hipóteses de cabimento das ações coletivas brasileiras serem vinculadas à titularidade de um direito ou interesse (difuso, coletivo ou individual homogêneo), e não meramente à existência de uma questão comum de fato ou de direito*”, além de outras dificuldades. No entanto, já não mais descarta a possibilidade, claro, com merecido e cuidadoso estudo antes que uma palavra final possa ser dada a respeito. Já nas CA existe essa possibilidade de Ação Coletiva Passiva.

112 Colaciona-se o artigo 15º da LAP, *ipsis litteris*: “*Artigo 15º - Direito de exclusão por parte de titulares dos interesses em causa 1 - Recebida petição de acção popular, serão citados os titulares dos interesses em causa na acção de que se trate, e não intervenientes nela, para o efeito de, no prazo fixado pelo juiz, passarem a intervir no processo a título principal, querendo, aceitando-o na fase em que se encontrar, 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, sob pena de a sua passividade valer como aceitação, sem prejuízo do disposto no n.º 4. 2 - A citação será feita por anúncio ou anúncios tornados públicos através de qualquer meio de comunicação social ou editalmente, consoante estejam em causa interesses gerais ou geograficamente localizados, sem obrigatoriedade de identificação pessoal dos destinatários, que poderão ser referenciados enquanto titulares dos mencionados interesses, e por referência à acção de que se trate, à identificação de pelo menos o primeiro autor, quando seja um entre vários, do réu ou réus e por menção bastante do pedido e da causa de pedir. 3 - Quando não for possível individualizar os respectivos titulares, a citação prevista no número anterior far-se-á por referência ao respectivo universo, determinado a partir de circunstância ou qualidade que lhes seja comum, da área geográfica em que residam ou do grupo ou comunidade que constituam, em qualquer caso sem vinculação à identificação constante da petição inicial, seguindo-se no mais o disposto no número anterior. 4 - A representação referida no n.º 1 é ainda susceptível de recusa pelo representado até ao termo da produção de prova ou fase equivalente, por declaração expressa nos autos.*”

113 Na AP do direito brasileiro, o legislador consagrou o princípio da integral liberdade de adesão ou não ao processo coletivo. Essa liberdade refere-se à liberdade de litisconsórcio ao substituto processual, autor da ação coletiva, e também à liberdade de executar ou não, em seu favor, a sentença de procedência resultante da ação coletiva. Opções que não estão definidas na lei da AP, mas no CDC, Lei 8.078/90, cujo procedimento será aplicável às ações coletivas previstas no ordenamento jurídico brasileiro. Importante delineamento do direito brasileiro, que pode ser mais proveitoso em uma futura reforma à APC.

quando o pedido desta for indeferido. Insta ressaltar que as sentenças transitadas em julgado em AP e recursos, a não ser quando forem julgadas improcedentes por insuficiência de provas¹¹⁴ ou quando o julgador decidir por forma diversa fundada em motivações próprias do caso concreto¹¹⁵, terão eficácia *erga omnes*, excluídos aqueles que exerceram o direito de *opt-out*.

Afirma parte da doutrina que tal mecanismo encontrado pelo legislador ainda carece de aperfeiçoamento, haja vista poderem ocasionar situações de injustiça¹¹⁶, entende aquela que a citação dos demais interessados na demanda, consoante o artigo 14º, não garante que eles, efetivamente, terão o conhecimento da ação a favor, ou não, dos interessados.

Citaremos aqui algumas reflexões sobre esta afirmação, segundo Lebre de Freitas¹¹⁷,

“... nem a citação edital, ou através de meios de comunicação social, poderá constituir presunção inilidível do conhecimento da acção por todos os interessados nem a flutuação da titularidade do interesse difuso, e mesmo do interesse colectivo, e portanto da própria existência ou do grau da sua violação, se coaduna com a ideia da perda do direito processual de o fazer valer, por via dum comportamento ou um mandato, não pode servir de álibi a esta violação.”

Esse entendimento vai, inclusive, ao encontro do que entende parcela da doutrina em relação aos efeitos *erga omnes* da coisa julgada. Essa definição do legislador, além de corroborar com o princípio citado no parágrafo anterior, está em conformidade com o princípio da segurança jurídica, já que afasta a possibilidade de

114 Mais uma vez, em referência ao direito comparado brasileiro, nos casos em que a sentença ocorrer por falta de provas, sobre a decisão não se formará caso julgado, consoante o artigo 103º, I e II do CDC e 18º da Lei da Ação Popular.

115 Neste ponto concordamos com o posicionamento de Paula Cristina Pereira Amorim, a respeito de a LAP permitir esse poderio ao juiz, tanto pela diversidade dos meios processuais que a lei aponta, quanto pela análise do caso proposto. Isso porque “*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)*”. Cf. AMORIM, Paula Cristina Pereira, em sua dissertação de mestrado, pela Universidade de Coimbra, intitulada “*A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais — Os Labirintos da “Law in Action”*”, p. 82.

116 Cf. AMORIM, Paula Cristina Pereira, em sua dissertação de mestrado, pela Universidade de Coimbra, intitulada como “*A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais — Os Labirintos da “Law in Action”*”, p. 80.

117 FREITAS, Lebre de. *A acção popular no direito português*. in *Sub Judice – Justiça e Sociedade*, n.º 24, janeiro/março de 2003, p. 15- 26.

coexistirem sentenças contraditórias e se relaciona com o alargamento da legitimidade ativa que é própria da AP (BACAL, 2008)¹¹⁸.

Para além do facto de estarem em xeque os direitos difusos, alcançando a todos os titulares, mesmo que indetermináveis. Vale aqui a objetividade, pois a subjetividade estaria atrelada àqueles que desejarem se autoexcluir da AP. Evita-se, por exemplo, que caso esse sujeito exerça o seu direito de *opt-out*, ele não venha buscar nos Tribunais uma indemnização exclusiva (BACAL, 2008). No mesmo sentido, afirma Miguel Teixeira de Sousa¹¹⁹.

No entanto, esse entendimento merece uma atenção mais acurada da doutrina, da jurisprudência e dos operadores do direito, estando a doutrina alerta para a hipótese de que o autor que optar por intentar uma ação individual para defender seus direitos individuais e subjetivos, em face de uma sentença coletiva desfavorável, poderia vir a se deparar com prejuízos.

Ronnie Preuss Duarte, em advertência ao caráter *erga omnes* na AP portuguesa, em relação àqueles que não exerceram seu direito de *opt-out*, preleciona:

“há uma necessidade de ponderação de bens tendo em conta os seguintes direitos processuais fundamentais: o direito de acesso à justiça, mediante a «possibilidade de interlocução de todos os interessados», o direito à duração razoável do processo, de um lado, e o direito ao contraditório e de defesa do outro”. “Para efeitos dessa ponderação, deve-se levar em conta a existência de interesses difusos que são erigidos à categoria de direitos fundamentais, e, nesta perspectiva, demandam uma proteção acrescida face à sua superior dignidade”.^{120/121}

118 Cf. BACAL, Eduardo Aliosha Braga, em sua dissertação de mestrado apresentada à Universidade de Coimbra, intitulada “A tutela processual ambiental e a coisa julgada nas ações coletivas”, 2008, p.120-121, que colaciona também as palavras do Sr. Deputado Almeida Santos nos debates parlamentares antecedentes à aprovação da lei da AP: “*E mal seria se nós, ao mesmo tempo que damos a um indivíduo isolado a capacidade de propor no tribunal uma acção em representação de n indivíduos e até para obter o direito de indemnização, não déssemos a esse caso a eficácia do caso julgado em relação aos representados que não se auto-excluem nos termos do nosso projecto de lei, porque senão não tinha significado a acção popular!*”. Ainda: “*Quer dizer, se a este alargamento da legitimidade 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*”.

119 SOUSA, Miguel Teixeira, (2003). *A Legitimidade Popular na Tutela dos Interesses Difusos*, Lisboa, p. 51.

120 Cf. BACAL, Eduardo Aliosha Braga, em sua dissertação de mestrado apresentada à Universidade de Coimbra, intitulada “A tutela processual ambiental e a coisa julgada nas ações coletivas”, em 2008, p. 123, *apud* DUARTE, Ronnie Preuss, *Garantia de acesso à justiça: os direitos processuais fundamentais*, p. 253-254.

Posição esta que está em consonância com as lições de Miguel Teixeira de Sousa, o qual descarta, ainda, a possibilidade de um titular de um direito difuso e individual ajuizar uma ação concomitantemente a uma AP, cuja sentença recairá sobre ele.

José Eduardo Figueiredo Dias é um dos autores que defende uma solução, também apontada por muitos outros, de aplicar os efeitos *secundum eventum litis*¹²² da coisa julgada na AP para respaldar o indivíduo impossibilitado de ajuizar uma nova ação para obtenção de uma tutela jurisdicional específica relativamente à sua questão individual, diferentemente do que se requer na ação popular que visa abarcar uma massa de interessados. De forma semelhante expõe Eduardo Aliosha Bacal:

“Para evitar uma resposta negativa àquela questão, foi por muitos defendida — e é ainda, pelos críticos do regime positivado na Lei n.º 83/95 — a autoridade do caso julgado secundum eventum litis: ao passo que a decisão de provimento produziria efeito erga-omnes, a de rejeição produziria efeitos inter-partes, em geral e não apenas no caso de improcedência por insuficiência de provas”¹²³.

No mesmo intuito, pensar que poderíamos utilizar o princípio da gestão processual para delinear a sentença, nos termos do artigo 19.º — “quando o julgador deva decidir de forma diversa fundamentado em motivações próprias do caso concreto” —, e negar a análise daquela solução apontada por José Figueiredo Dias, tornaria imperiosa a sobreposição dos interesses difusos sobre os interesses individuais, podendo não se alcançar a tão almejada Justiça. Assim, em atenção à solução acima descrita, estaríamos em consonância com os princípios do ordenamento jurídico de Portugal, o qual adota o princípio do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, e do direito fundamental de acesso à Justiça.

121 Insta deixar claro que o autor supracitado (DUARTE) defende a necessidade de preservação da dimensão individual, que é própria dos interesses difusos, visto que esses podem acarretar na supressão de direitos fundamentais básicos dos cidadãos. Sustenta que o direito ao ambiente assume uma perspectiva individual, integrante da própria personalidade dos sujeitos, independentemente de terem sido abrangidos por uma sentença coletiva (BACAL, 2008).

122 Expressão latina que traduzimos para a língua portuguesa, de significado: “De acordo com a junção de resultados”. Outro autor que traz passagens importantes acerca do julgamento *secundum eventum litis* é SOUSA (2004, p. 314).

123 Cf. BACAL, Eduardo Aliosha Braga, em sua dissertação de mestrado apresentada à Universidade de Coimbra, intitulada de “A tutela processual ambiental e a coisa julgada nas ações coletivas”, em 2008, p. 125, *apud* FIGUEIREDO, José Eduardo de, “Os efeitos da sentença...”, p. 54.

Em suma, para os efeitos *erga-omnes* de uma sentença favorável à coletividade, caberia a flexibilização de determinados princípios, ante um interesse difuso em relação ao ambiente, mas nunca ao ponto de retirar garantias fundamentais dos cidadãos, até porque, mesmo na decisão diversa fundada em motivações próprias, o juiz pode afastar os efeitos contra todos (BACAL, 2008). Por outro lado, em uma sentença desfavorável, a melhor solução é a anteriormente apontada.

Frisa-se que o direito de *opt-out* exclui o sujeito da coisa julgada *erga omnes*, sendo esta mais uma forma de preservar os direitos individuais. Importante trazer o que a lei prevê no n° 4 do artigo 15° da LAP: o direito de autoexclusão pode ser exercido até ao termo da produção da prova ou equivalente, por declaração expressa nos autos.

Consoante Ronnie Preuss Duarte¹²⁴, “(...) o direito de auto-exclusão e a possibilidade da propositura de uma ação pelos auto-excluídos tendo idêntico objeto representaria uma garantia a mais para a proteção do direito fundamental em causa, qual seja o direito ao ambiente”.

Outro questionamento apontado pela doutrina, sobre o qual Miguel Teixeira de Sousa vem nos ensinar com maestria, é o de saber se o titular de um direito difuso *latu sensu*, o qual foi ao judiciário buscar a tutela de seus interesses de forma individual e não coletiva, cujo resultado é de provimento do pedido, podendo esse resultado beneficiar ou prejudicar uma decisão proferida em ação popular. Segundo o autor,

“(...) o questionamento não parece suscitar dúvidas quando o pedido da ação individual vem a ser julgado procedente, ao passo que o pedido da ação popular é julgado improcedente, «dado que pode haver lesão do interesse individual (o que justifica a procedência da ação individual) sem haver violação de qualquer interesse difuso (o que conduz à improcedência da ação colectiva)». É o que ocorre, por exemplo, quando o autor obtém êxito na demonstração de que sofreu uma lesão direta em consequência de uma violação a uma determinada norma jurídica ambiental, e, em contrapartida, os representantes da ação popular não conseguem comprovar a respectiva

124 DUARTE, Ronnie Preuss, “Garantia de acesso à justiça...”, p. 318.

“difusidade”, isto é, a repercussão para a coletividade que resultou daquela mesma violação às leis ambientais”¹²⁵.

3.4 – RESPONSABILIDADE CIVIL E INDEMNIZAÇÃO

Segundo J. J. Gomes Canotilho¹²⁶, o dano ambiental ocorre em prejuízo de bens jurídicos concretos e de direitos individuais.

O referido autor aponta a diferença entre o dano ambiental e o dano ecológico¹²⁷, do qual não nos atentaremos no presente, haja vista ele atingir o ambiente na sua dimensão autônoma e pública. Concentrar-nos-emos no dano ambiental, por ele representar a repercussão do dano individual e particular do dano causado ao ambiente.

Insta ressaltar que, por isso, não nos atentaremos à teoria da restauração natural, porque ela estaria ligada à reparação do dano ecológico. Cumpre-nos expor a repercussão subjetiva do dano ambiental, que leva o sujeito a buscar a reparação do dano individualmente sofrido.

Sendo assim, a LAP em seu artigo 22º, nº 2, traz o seguinte preceito: *“A indemnização pela violação de interesses de titulares não individualmente identificados é fixada globalmente”*. O que depreende-se do artigo é que no final do processo coletivo serão liquidados os danos individuais, em proveito dos quais ficará reservada, para cada vítima, uma parcela do total do montante indenizatório (BACAL, 2008). Deve, em consequência disso, ser interpretado o nº 3 do artigo 22 da LAP, o qual prevê: *“Os titulares de interesses identificados têm direito à correspondente indemnização nos termos gerais da responsabilidade civil”*.

No artigo 23º da LAP, a lei assegura ainda, que haverá *“obrigação à indemnização por danos independentemente de culpa sempre que de ações ou omissões do agente tenha resultado ofensa de direitos ou interesses protegidos nos*

125 Cf. BACAL, Eduardo Aliosha Braga, «A tutela processual ambiental e a coisa julgada nas ações coletivas», 2008, p. 148-149, *apud* SOUSA, Miguel Teixeira, “A legitimidade popular...” p. 272.

126 Cf. BACAL, Eduardo Aliosha Braga, «A tutela processual ambiental e a coisa julgada nas ações coletivas», 2008, p. 224, *apud* CANOTILHO, J. J. Gomes, “A responsabilidade por danos ambientais”, p. 403.

127 Cfr. conferir ALMEIDA, António. *A acção popular e a lesão dos bens ambientais*. Revista Lusíada – Revista de Ciência e Cultura. Série de Direito Universidade Lusíada-Porto. Nº 1 e 2.2002, p. 373.

termos da presente lei e no âmbito ou na sequência de actividade objectivamente perigosa”. Segundo SOUSA (2004, p. 295), “... essa responsabilidade pelo risco coincide, quanto à área do ambiente, com aquela que se encontra estabelecida no art. 41º, nº 1, da Lei 11/97 (Lei de Bases do Ambiente)...”

Também traz como resultado possível à responsabilidade civil, o nº 3 do artigo 26 da LAP, ao prever que, ante o dever de cooperação¹²⁸ das entidades públicas, “*a recusa, o retardamento ou a omissão de dados e informações indispensáveis, salvo quanto justificados por razões de segredo de Estado ou de Justiça*”, o agente responsável incorrerá em responsabilidade civil e disciplinar.

3.5 – PODERES-DEVERES DO JUIZ PERANTE A LEI 83/95

Há um regime especial de indeferimento da petição inicial, previsto pelo artigo 13º da LAP, que dispõe o seguinte:

“A petição deve ser indeferida quando o julgador entender que é manifestamente improvável¹²⁹ procedência do pedido, ouvido o Ministério Público e feitas preliminarmente as averiguações que o julgador tenha por justificadas ou que o autor ou o Ministério Público requeiram.”

A LAP previu também que o juiz, por iniciativa própria em matéria de recolha de provas, no âmbito das questões fundamentais definidas pelas partes, sem mesmo que haja alguma vinculação à iniciativa das partes, conforme previsto pelo artigo 17º.

Outro poder dado ao julgador, pela LAP, é o de determinar que o recurso tenha efeito suspensivo, mesmo que este recurso não tenha esse efeito, para evitar dano irreparável ou de difícil reparação, consoante a determinação do artigo 18º.

Caberá ainda ao Juiz da causa arbitrar o montante da procuradoria, de acordo com a complexidade e o valor da causa, conforme o artigo 21º.

128 Sobre a cooperação no processo civil brasileiro, ver MARÇAL, Felipe Barreto. *Deveres Cooperativos do Magistrado No Processo Estruturante: da cooperação com as partes à cooperação com outros órgãos judiciais ou extrajudiciais*, por meio de atribuição de competências e delegações. Civil Procedure Review – v. 10, N. 2: MAI.-AGO, 2019 – ISSN 2191-1339 – Editora JUSPODIVM.

129 Sobre esse assunto, ver o parecer do Ministério Público, por ALVES, João. Em Revista do Ministério Público nº 148: Outubro: Dezembro 2016. Pág. 141-149. *Ação Popular, manifesta improcedência do pedido – parecer do Ministério Público*. Em que manifestou-se pela análise do direito substantivo para resolver se há ou não improcedência do pedido.

3.6 – CUSTAS PROCESSUAIS

A LAP ao prever alguns regimes especiais para algumas questões atinentes à sua processualística, previu para os preparos e as custas na acção popular que além de não haver preparo, conforme nº1 do artigo 20º, o autor ficará isento de custas em caso de procedência parcial do pedido (nº 2 do artigo 20º), e que a responsabilidade por custas dos autores intervenientes será solidária, nos termos gerais (nº 5 do artigo 20º).

Já nos casos de improcedência total do pedido, “*o autor será condenado em montante a fixar pelo julgador entre um décimo e metade das custas que normalmente seriam devidas, tendo em conta a sua situação econômica e a razão formal ou substantiva da improcedência.*”, nº 3 do artigo 20º da LAP.

Também foi prevista a litigância de má-fé no nº 4 do artigo 20º, a qual será regida pela lei geral, ou seja, pelo CPC¹³⁰.

Finalmente, após descritos todos os artigos da LAP aplicáveis à APC em Portugal, e também levantados alguns pontos ainda sombrios, discutidos pela doutrina, passaremos a um juízo de valor nos próximos títulos, no intuito de apontar o que ainda resta controverso e que continua a obstar a prática dessa ação tão importante, para a defesa de um bem essencial à vida, mas que demonstra não ter eficácia.

Aparentemente a LAP criou um “microsistema” processual, mas ainda se verifica a escassez do uso dessa lei em Portugal^{131/132}.

130 Consoante artigos 542º e 543º do CPC.

131 Nos dizeres de Ada Pellegrini Grinover, “*Finalmente, a Lei 83/95 de 31.08.1995 regulamentou a acção popular de uma forma detalhada, criando um verdadeiro sistema de processos coletivos*”. Cfr. GRINOVER, Ada Pellegrini, em Os processos coletivos nos países de Civil Law e Common Law, Editora RT, 2011m p. 40.

132 MAZZEI, em considerações finais de texto já referenciado, ressaltou o fato da AP em Portugal, além de estar legislativamente mais atrasada que no Brasil, e um fator dessa consequência pode estar na sua posterioridade à legislação brasileira, e a falta de experiência judicial em relação a estas ações, informa que também não há literatura farta sobre o tema e que não recebeu em Portugal a importância que a tutela coletiva merece e não é vista como uma solução extremamente útil para uma judiciário viável e efetivo. Em nota de rodapé n. 78, como exemplo, cita o relatório do “*Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (órgão vinculado ao Ministério da Justiça de Portugal), que foi concluído em 2001, que traça diversas soluções para o aperfeiçoamento da Justiça portuguesa, após a aferição da ocorrência do “direito em abundância” e “da incapacidade de resposta dos Tribunais Judiciais*”. Nas soluções, não se cogita em aperfeiçoamento ou mesmo utilização da tutela de massa, fazendo-se uma análise basicamente dentro de um espectro individual. A pesquisa (com as conclusões respectivas) foi transformada em obra, publicada em 2003: João Pedroso; Catarina Trincão; João Paulo Dias, *Por caminhos da(s) reforma(s) da justiça*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003.”. MAZZEI, Rodrigo Reis. *Tutela Colectiva em Portugal: uma breve resenha*. Revista eletrônica Verbo Jurídico. 2005.

4 – A INVISIBILIDADE DA AÇÃO POPULAR AMBIENTAL CÍVEL EM PORTUGAL

O que se observa atualmente, em diversos países do globo, principalmente aqueles que têm um arsenal legislativo em proteção ou a favor do ambiente, é que este bem fundamental continua a ser destruído. Ou seja, quase nada “sai do papel”!

Assim, tem-se que,

“O ímpeto inegável da governança ambiental global traz de volta ao cerne das preocupações a questão específica da eficácia do direito do ambiente. Este problema está se tornando cada vez mais profundamente enraizado nos debates acadêmicos e pelos profissionais em direito ambiental, e desperta um certo número de análises variadas buscando qualificar e quantificar o grau de eficácia de instrumentos legais e de leis voltadas à proteção do meio ambiente”¹³³.

Na mesma esteira de entendimentos e ações praticadas no intuito de se obter a efetividade das legislações ambientais existentes em Portugal, está sendo desenvolvido pelo Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, o projeto INDIJEN – Indicadores Jurídicos de Efetividade do Direito Ambiental¹³⁴.

Limitaremos-nos a expor neste capítulo apenas, e de forma genérica, como são desenvolvidos os indicadores Jurídicos de efetividade das normas que viabilizam a proteção ao bem ambiental, para após, verificarmos se a APC tem eficácia, embora já cediço que ela é pouco utilizada para a defesa do ambiente em solo português.

Frisa-se que é esta a problemática que se pretende alcançar com o presente trabalho, ou seja, verificar se a LAPC está sendo eficaz em Portugal, se há problemas na sua aplicabilidade, em defesa do meio ambiente, e tentar responder a alguns dos indicadores de avaliação da eficácia das leis nacionais de forma a expor uma análise crítica das funções existentes e dos pontos mais controversos da LAP, debatidos pela doutrina, conforme já introduzidos no capítulo anterior.

133 Trecho por nós traduzido, da língua francesa para a língua portuguesa. Cfr. A mensagem dos diretores do Projeto: Les indicateurs juridiques Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement. Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) 2018, 56, rue Saint-Pierre, 3e étage, Québec, Canada, p. IX. Trabalho este, sem precedentes na avaliação do desenvolvimento da proteção ambiental.

134 Este projeto é coordenado pela minha querida professora Senhora Doutora Alexandra Aragão, e tem como previsão de duração 4 anos (2019-2022), como área de investigação: crise, sustentabilidade e cidadania e como entidade de acolhimento “Chaire Normandie pour la Paix”. O projeto INDIJEN possui diversos objetivos e o seu financiamento é realizado por importantes entidades. Disponível em: <https://www.uc.pt/fduc/ij/investigacao/INDIJEN_texto>. Acesso em: 13 de setembro de 2021.

4.1 – OS INDICADORES DE EFETIVIDADE DO DIREITO DO AMBIENTE

Para darmos continuidade ao que se pretende com este capítulo, iniciaremos com um breve apontamento de conceito do termo ‘eficácia’, sem aprofundamento teórico acerca da eficácia das leis¹³⁵.

“É fundamental começar por esclarecer o conceito de "eficácia" que não aparece como tal nos dicionários. Ele designa o caráter de eficácia. Substantivo do que é "eficaz", isto é, o que é feito, o que tem um efeito real e concreto, o que existe de fato. Para que um direito seja "efetivo", pode-se considerar que deve se traduzir em fatos, portanto, em realidade. Em outras palavras, a eficácia da lei seria sua concretização nos fatos. No entanto, não se trata do primado do fato sobre a lei, mas a tradução da lei de fato. Este é o direito "factível". Em termos mais legais, diremos que é a lei aplicada, implementada e que produz efeitos. Ao lado da lei no papel, "lei formal", estamos interessados na lei que se aplica, o "direito real". A eficácia pode ser considerada, no seu sentido jurídico, como o encontro de lei e fato, que idealmente conduz à sua unidade. Um direito de viver é um direito que se aplica, ao contrário da obsolescência que caracteriza um direito que se tornou morto. Lei viva é aquela que não só ainda está em vigor, mas também dotada de meios legais que permitam sua aplicação, seu controle e suas possíveis sanções. Além disso, a eficácia da lei requer uma cadeia de componentes permitindo ir da lei (o texto) ao fato (sua aplicação). A eficácia da lei é, em última análise, uma exigência óbvia e banal: a lei é feita para ser aplicada. Mas a eficácia de direito implica, em primeiro lugar, que a regra exista, que é legalmente aplicável, que é respeitada, aplicada e controlada, e que é possivelmente sancionada pela administração e pelo juiz”¹³⁶.

Os indicadores legais do direito ao meio ambiente, em bases científicas, é inovador porque possibilita a identificação e a medição da aplicação efetiva da

135 Tema este já muito debatido por importantes e renomados juristas como Hans Kelsen, Alf Ross, dentre outros. Estas teses doutrinárias foram melhor desenvolvidas na Tese da Jurista, BETAILLE, Julien, coordenada pelo Sr. Doutor Professor Michel Prieur – Condições legais para a eficácia do padrão na Lei Pública interna, defendida em 2012, e que serve de base, juntamente com o documento acima informado, para os desenvolvimentos do projeto INDIJEN. Também encontrado em <<https://www.uc.pt/fduc/ij/investigacao/INDIJEN>>. Acesso em: 13 de setembro de 2021.

136 Citação traduzida da língua francesa para a língua portuguesa. Cfr. : PRIEUR, Michel. *Les indicateurs juridiques Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*. Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) 2018, 56, rue Saint-Pierre, 3e étage, Québec, Canada, p. 7. Texto este que também serve de base para os desenvolvimentos do projeto INDIJEN. Também encontrado em <<https://www.uc.pt/fduc/ij/investigacao/INDIJEN>>. Acesso em: 13 de setembro de 2021.

legislação ambiental. Apesar de não serem uma solução milagrosa para preencher lacunas na aplicação da legislação ambiental, devem ser considerados como um meio novo para se alcançar alguns efeitos importantes como: serem observados durante a construção e execução de políticas ambientais; demonstrarem a utilidade da legislação ambiental no momento da sua implementação; advertir funcionários eleitos e o público para as lacunas e regressões no direito ambiental; capacitar o público e a fiscalização e monitorar o direito acerca de uma melhor informação sobre o uso do direito ao meio ambiente como fator de sucesso ou fracasso das políticas em prol do ambiente; dar ao público uma visão concreta da aplicação eficaz da legislação ambiental existente; fornecer aos formuladores de políticas, parlamentos e governos elementos de avaliação sobre a aplicação efetiva das normas, convenções e legislações ambientais internacionais e nacionais com o objetivo de preparar reformas; permitir ainda, e principalmente, que esses resultados dos indicadores sejam agregados, posteriormente com indicadores científicos para poder avaliar a eficácia das políticas ambientais, ou seja, a adequação entre os objetivos perseguidos e os resultados alcançados (PRIEUR, 2018).

Na avaliação de eficácia da lei nacional, os indicadores serão formulados em decorrência de questionamentos simples e que procuram responder às seguintes seis questões:

1. O direito em questão existe?
2. Este direito é aplicável?¹³⁷
3. Qual o seu controle orgânico e quadro institucional?¹³⁸
4. Qual é o seu conteúdo substantivo?¹³⁹
5. Este dispositivo é aplicado pelo Juiz?¹⁴⁰
6. Quais são os fatores não legais que podem explicar a não aplicação ou uma aplicação problemática?¹⁴¹

A partir dessas questões apresentadas, vamos apenas elucidar as de número 4, 5 e 6, com o objetivo de trazer à baila quais são os possíveis entraves para a eficácia da LAP.

137 Idem, p. 68 e 83. Esses dois questionamentos iniciais referem-se aos indicadores existenciais da lei, suas lacunas e ausências.

138 Idem. Refere-se aos indicadores institucionais.

139 Idem. Refere-se aos indicadores substanciais do conteúdo das leis.

140 Idem. Refere-se aos indicadores processuais que permitem o exercício de direitos.

141 Idem. Refere-se aos indicadores de monitoramento pelo cidadão e pelo judiciário.

Frisa-se que a avaliação científica e a contribuição da legislação ambiental para o progresso ou o declínio do meio ambiente, juntamente com a existência de indicadores legais, agregaria de forma valorativa os inúmeros relatórios nacionais e internacionais sobre o “estado do meio ambiente”. Quando são solicitados levantamentos do estado em que se encontra o ambiente, por meio desses relatórios, a exigência é a de que eles se aproximem com questões relacionadas ao ambiente (biodiversidade, poluição, leis protetivas etc.), com o objetivo de se permitir a apresentação de propostas para a remediação das deficiências observadas (PRIEUR, 2018).

Ademais, para contabilizar a eficácia da legislação ambiental é essencial que os indicadores escolhidos sejam simples e legíveis por todos, mantendo os elementos do vocabulário jurídico chave¹⁴² (PRIEUR, 2018).

Em todos os casos trata-se de fazer uma avaliação da eficácia baseada tanto no texto legal (avaliação formal), quanto na aplicação concreta, ou seja, verificar a relação causal entre o texto da lei, o nível de hierarquia desta (a nível internacional e nacional – em relação à observância da Constituição), muitas vezes ignorada, conforme já apontamos, para alcançarmos a tão almejada justiça em prol do ambiente (PRIEUR, 2018).

Esses relatórios podem vir a fortalecer a eficácia da LAPC, se analisados conjuntamente com a pesquisa científica (PRIEUR, 2018).

Importa destacar ainda que esta atividade de levantamento dos indicadores de efetividade da lei, bem como da própria justiça, nos remete a uma administração que deve ser realizada internamente pelo Estado e externamente pelos órgãos competentes¹⁴³.

142 Tem-se como exemplos de indicadores da legislação nacional relativa ao meio ambiente, os seguintes: o direito a uma duração razoável do processo, fazendo com que esse alcance um resultado útil; ainda, podem indicar quanto tempo levam as ações em média nas diferentes jurisdições e ver se a justiça está realmente a ser efetiva e eficaz, ou não. Esses indicadores de efetividade também podem ser usados em relação a direito substantivo, como por exemplo, a qualidade do ar (após um tempo verificar-se-á se a qualidade do ar melhorou, ou não). Lembrando que, para o presente trabalho, nos apoiaremos no porquê da LAPC ser pouquíssimo acionada nos tribunais em defesa do ambiente.

143 No Brasil, temos o CNJ – Conselho Nacional de Justiça, que “*é um órgão de gestão da justiça e uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual.*” Tem como missão “*promover o desenvolvimento do Poder Judiciário em benefício da sociedade, por meio de políticas judiciárias e do controle da atuação administrativa e financeira.*” Como visão de futuro “*é órgão de excelência em governança e gestão do Poder Judiciário, a garantir eficiência, transparência e responsabilidade social da Justiça brasileira.*” A Criação do Conselho Nacional de Justiça se deu por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 e instalado em 14 de junho de 2005, nos termos do art. 103-B da Constituição Federal. “*Trata-se de um órgão do Poder Judiciário com sede em Brasília (DF) e*

Em Portugal, tem-se em termos de números: “As estatísticas da Justiça”, ou melhor, o Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça e o projeto Hermes de reformulação deste sistema. No entanto, ao pesquisar o *site*¹⁴⁴ não encontramos levantamento de dados a respeito das ações em defesa do ambiente.

Já em relação às Ações Populares Cíveis¹⁴⁵, que também não estão discriminadas se são para a defesa do ambiente, observamos no ano de 2019 (último ano de levantamento de dados) que somente 11 (onze) ações populares foram findadas¹⁴⁶. Ademais, destaca-se que o máximo de ações findas, dentre os anos listados no *site* foi no montante de 24 (vinte e quatro) ações apenas, nos anos de 2007 e 2010. Observa-se ainda, que anteriormente a 2007 não constam números para as ações populares findas.

Ademais, em contato direto com a DG PJ – Direção Geral da Política de Justiça, via e-mail, a qual me encaminhou para fins desta pesquisa acadêmica, a relação da quantidade de ações populares cíveis interpostas dentre os anos de 2007 e 2010, e ainda, as estatísticas referentes aos processos cíveis nos tribunais de 1ª instância, com estatísticas trimestrais formuladas, indicam o estado dos processos entrados, findos e

atuação em todo o território nacional.” Registra-se que uma das funções desse órgão é, em relação à eficiência dos Serviços Judiciais, a de “realizar, fomentar e disseminar melhores práticas que visem à modernização e à celeridade dos serviços dos órgãos do Judiciário. Com base no relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o País, formular e executar políticas judiciárias, programas e projetos que visam à eficiência da justiça brasileira. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>>. Acesso em: 04 de setembro de 2021.

144 Site das Estatísticas: <<https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/ProjectoHermes.aspx>>.

145 A pesquisa foi extraída do *site* de estatísticas, referenciado na nota de rodapé anterior, em que buscou-se pelas ações populares ajuizadas nos processos cíveis findos nos tribunais judiciais de 1º instância.

146 O Brasil tem muito a dizer acerca das ações coletivas pela experiência. Diferentemente da quantidade de ações ajuizadas em Portugal, os números trazidos por JÚNIOR (2019, p. 16), podem até ser proporcionais em relação à geografia dos países, mas não deixa de ganhar em vivência. Afirma que: “... o número de ações admitidas e julgadas nos tribunais superiores é, portanto, um indicador de resultado positivo.” Importante informar que o autor, nesta obra, adverte que os dados foram retirados do site do CNJ e que a pesquisa sobre ações coletivas no Brasil deixa a desejar. Também, esclarece que “O número de decisões do STJ é muito grande, tanto em questões processuais, como em questões de direito material, e várias delas resultaram em decisões pro ambiente.”. Cfr. JÚNIOR, Hermes Zaneti. *Processo coletivo no Brasil: sucesso ou decepção?* Civil Procedure Review – v. 10, N. 2: mai.-ago, 2019 – ISSN 2191-1339 – Editora JUSPODIVM. Ademais, ressalta-se que neste ano de 2021, em 10 de agosto foi publicada a notícia de que agora o poder judiciário poderá contar com uma nova ferramenta denominada SireneJud, o qual permitirá a visualização de dados sobre violações ambientais e o mapeamento de áreas ameaçadas por crimes e danos ambientais. O projeto foi desenvolvido por uma parceria entre o CNJ e o Programa das Nações Unidas para desenvolvimento (Pnud). Também ampliará a transparência dos dados do Judiciário sobre ações ambientais cíveis e criminais. Também, o painel reunirá dados abertos de bases públicas e privadas relacionadas à temática ambiental, permitindo, inclusive, o cruzamento de dados de georreferenciamento que indicam áreas de proteção ambiental (haverá informações até sobre os quilombos existentes). Não sendo a última, mas por fim, a ferramenta permitirá a identificação de unidades judiciais que processam ações relativas ao meio ambiente, bem como apontará números e data de ajuizamento, dentre outros. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sirenejud-painel-permite-visualizar-dados-sobre-violacoes-ambientais/>>. Acesso em: 12 de setembro de 2021.

pendentes, de forma generalizada, pouco especificando os tipos de ação e, ainda, “no que respeita aos tribunais superiores, não obstante estar assegurada a recolha de dados sobre ações populares no tribunal de proveniência, não existem ocorrências para os anos de 2007 a 2020 relativas a este tipo de processos”¹⁴⁷.

4.2 – INDICADOR EVIDENTE NA AÇÃO POPULAR CÍVEL EM PORTUGAL: A SUA INVISIBILIDADE

Conforme já exposto supra, a problemática da presente reside no fato da APC em defesa do ambiente, em Portugal, ser pouquíssimo utilizada. Verifica-se pela pesquisa realizada na base de dados, Datajuris^{148/149}, que há somente uma jurisprudência de uma ação popular cível ajuizada em defesa do meio ambiente. Essa decisão já foi transposta na presente, em nota de rodapé – Acórdão da Relação do Porto.

Segundo Paula Cristina Pereira Amorim¹⁵⁰,

“À escassez do uso da LAP na prática jurisprudencial não serão porventura estranhas as dificuldades relacionadas com alguns aspectos do seu regime. Os problemas suscitados por temas como a representação processual, do direito de exclusão por parte dos titulares dos interesses em causa ou dos efeitos das sentenças respectivas, continuam a suscitar um clima de dúvidas, quer por parte dos cidadãos, quer por parte dos profissionais do foro.”

Portanto, passaremos agora a fazer apontamentos dos pontos controversos já mencionados com o fito de analisar criticamente, tanto os incentivos que a legislação traz, tanto para o acesso à justiça para a proteção do bem ambiente, quanto os reveses que a mesma apresenta.

147 Resultados estes, além de pesquisados no site da DGPI, conforme já informados os links, colaciona-se anexos relativos aos e-mails trocados com esta Direção do Judiciário.

148 (...)“é uma empresa que tem como objecto principal, a concepção e actualização de bases de dados jurídicos bem como a consequente disponibilização destes serviços on-line.” Ela traz a relação de toda a jurisprudência relativa ao tema pertinente que se quer pesquisar. No caso, realizamos a pesquisa jurisprudencial genérica da Ação Popular em Portugal, sendo apresentada toda a jurisprudência existente, formulada tanto pelos Tribunais Administrativos, bem como pelos Tribunais Cíveis. Há pouca jurisprudência sobre outros bens tutelados pela ação popular na esfera cível, como o domínio público, matéria envolvendo competência de tribunais, questões consumeristas, custas processuais etc.

149 O que se observa é um pequeno número de ações ajuizadas em Portugal para a defesa dos interesses difusos na esfera cível, e analisando, mais detidamente as jurisprudências encontradas no ano de 2019, apenas uma foi proposta em defesa do ambiente; aquela já descrita em nota de rodapé da presente. Ademais, a outra jurisprudência encontrada na base de dados Datajuris, neste mesmo ano de 2019 foi uma ação popular, cujo recurso foi de competência do Tribunal da Relação de Guimarães e o tema tratava do domínio público.

150 Cf. AMORIM, Paula Cristina Pereira, em sua dissertação de mestrado, pela Universidade de Coimbra, intitulada como “A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais — Os Labirintos da “Law in Action”, p. 66.

4.2.1 - Apontamentos sobre os incentivos e reveses encontrados no ‘microssistema processual’ previsto na LAP nº 83/95

4.2.1.1 – A previsão das custas na LAP

Em atenção a alguns incentivos previstos pelo legislador para garantir eficácia do acesso à Justiça aos cidadãos, além das já apontadas no decorrer do trabalho, bem como o fato da própria AP já ser um meio importante para o acesso aos Tribunais, discorreremos inicialmente sobre a LAP no que se refere às custas processuais.

Observamos que o artigo 20º da LAP foi revogado pelo art. 25, nº 1 (norma revogatória) do DL 34/2008, de 26/02 (Regulamento das Custas Processuais – RCP), que nos traz os seguintes preceitos: *“São revogadas as isenções de custas previstas em qualquer lei, regulamento ou portaria e conferidas a quaisquer entidades públicas ou privadas, que não estejam previstas no presente decreto-lei”*.

O atual regime para as custas, na AP, resulta da conjugação do art. 4º, nº 1, al. b) e nº 5 do RCP, em que o artigo 4º, nº 1, al.b) que concede a isenção. No entanto, o artigo 5º vem trazer uma exceção que, para os casos que se conclua pela manifesta improcedência do pedido, *“... a parte isenta é responsável pelo pagamento as custas, nos termos gerais...”*^{151/152}.

Em relação ao regime especial de indeferimento da petição inicial, consoante o art. 13º da Lei 83/95, quanto às custas, esta passará a estar sujeita ao regime geral¹⁵³.

Se pensarmos na possibilidade de qualquer pessoa, leiga, em relação ao sistema processual e jurídico, que almeje a proteção dos direitos difusos em Portugal, ter conhecimento de que sendo perdedora na ação terá que pagar custas, por mais que a lei facilite, porque levará em consideração a sua situação financeira, é provável que ela irá ficar temerosa em acessar a justiça, embora ela tenha certeza de que seus direitos estão

151 Sobre, cfr. ALVES, João. Em Revista do Ministério Público nº 148: Outubro: Dezembro 2016, p. 141-149. *Ação Popular, manifesta improcedência do pedido – parecer do Ministério Público*.

152 Atualmente, o decreto lei que regulamenta as custas processuais é o de nº Decreto-Lei n.º 86/2018, de 29 de outubro. Procede à décima quarta alteração ao Regulamento das Custas Processuais, aprovado no anexo III ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro (Regulamento das Custas Processuais), na sua redação atual. Este teve os seguintes artigos revogados: 6.º, 7.º, 14.º-A e 25.º.

153 Arts. 1º, nº 1 e 2º, 6º, nº 2, 7º, nº 2, 13º, nº 1 e 14º, nº 1, do RCP.

desprotegidos, ainda que assistida tecnicamente, tendo em vista que o advogado não pode garantir à parte um resultado na ação a seu favor.

Entretanto, acreditamos que ainda assim, é vantajoso o dispositivo porque desestimula a propositura de ações audaciosas, que nada mais são do que aventuras jurídicas¹⁵⁴.

Outro ponto que causa uma “via de mão dupla” é a forma como se dará a publicação das sentenças transitadas em julgado. Segundo informa o n° 2 do artigo 19º, esta pode ser limitada aos aspectos essenciais da decisão ou pode se dar na íntegra, sendo que se dará às custas da parte vencida, sob pena de desobediência, em dois jornais de grande circulação, lido pela maioria das partes interessadas, a critério do juiz.

De outra forma, a questão das custas também pode ser um motivo de desestímulo aos interessados para se buscar a tutela pela AP, haja vista que, se perdedor, além das custas mencionadas no parágrafo anterior, não há que se esquecer que ele também será condenado às custas dessa publicação, consoante o artigo 20º da LAP.

Também não devemos nos furtar de analisar as estatísticas das AP ajuizadas nos Tribunais, que além de serem poucas, não chegam a ir para os Tribunais Superiores, ou melhor, segundo as jurisprudências encontradas, os números dessas são ainda menores do que as ajuizadas, o que nos faz crer que as custas recursais podem ser um óbice para que essas sejam melhor apreciadas pelos Tribunais.

Em termos de efetividade, atentamo-nos para a lista de indicadores proposta por Prieur¹⁵⁵, em que para a “*avaliação geral da eficácia da lei ambiental nacional*”, e que afetam respostas simples, como um “*sim*” ou “*não*” alguns dos indicadores relativos à visão global da eficácia dos direitos do ambiente em um Estado, mais precisamente em relação à entrada “*justiça*”, tem-se os seguintes: 1 - “*Existem decisões judiciais*

154 Cfr. Acórdão da Relação de Lisboa, n° 32155/15.4T8LSB.L1-8, que indeferiu liminarmente o pedido de prosseguimento da ação popular, com fundamento no dispositivo do artigo 13º da LAP. Essa trata-se de uma ação popular que foi intentada com o propósito de proteção do bem ambiente em face da poluição causada por uma fabricante de veículos automotores. Foram condenados os recorrentes (autores) às custas. Ainda, rememorar ALVES, João. Em Revista do Ministério Público n° 148: Outubro: Dezembro 2016, p.ág. 141-149. *Ação Popular, manifesta improcedência do pedido – parecer do Ministério Público*, anteriormente mencionado em nota de rodapé anterior.

155 Cfr. PRIEUR, Michel. *Les indicateurs juridiques Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*. Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) 2018, 56, rue Saint-Pierre, 3e étage, Québec, Canadá, p. 62-64. Texto este que também serve de base para os desenvolvimentos do projeto INDIJEN. Disponível em: <<https://www.uc.pt/fduc/ij/investigacao/INDIJEN>>. Acesso em: 20 de agosto de 2021.

sobre o meio ambiente?"; 2 - "Há muitos?"; 3 - "Se não há nenhum ou poucos, por quê?"; em sequência a esta última questão desdobram-se oito apontamentos que devem ser enumerados de 1 (um) a 8 (oito)¹⁵⁶, como resposta, sendo que um dentre eles é relativo ao "custo da justiça". E após esses questionamentos, tem-se o seguinte: 4 - "Existe assistência jurídica gratuita?"

Em resposta a esses indicadores de efetividade apresentados no parágrafo acima, respondemos, respectivamente: 1 – Sim; 2 – Não; 3 – essa resposta não se trata de "sim" ou "não", mas na enumeração em uma escala de valores de 1 a 8. Referenciamos para demonstrar que esse indicador está presente para a verificação da eficácia da lei.4 – Sim.

Assim, podemos concluir que o revés poderá estar na falta de conhecimento do público, em uma condição cultural e financeira, e não na previsão de pagamento de custas pela parte perdedora da AP.

4.2.1.2 – A produção de provas e os poderes do juiz na LAP

Resta ainda mais evidente que a lei tenha facilitado o acesso aos Tribunais para o ingresso da AP, ao observarmos o contido no artigo 17º da LAP, tendo o legislador inovado ao trazer a seguinte redação: "*Na acção popular e no âmbito das questões fundamentais definidas pelas partes, cabe ao juiz¹⁵⁷ iniciativa própria em matéria de recolha de provas, sem vinculação à iniciativa das partes*".

Entendemos que, apesar da discricionariedade, ou melhor, no poder de ofício conferido ao magistrado, uma das principais barreiras enfrentadas no acesso à Justiça era a dificuldade dos cidadãos para demonstrar que são, ou que sofrem ameaça, direta e pessoal. Salvo contrário, não conseguiriam propor nenhuma demanda para a defesa de sua própria vitimização em face de um dano ambiental.

156 Idem, p. 63. Na mesma sequência das escolhas elaboradas no texto, colaciona-se: - ignorância das mensagens de texto; - ignorância de direitos; - requisito de recurso administrativo prévio; - transação; - custo da justiça; - medo de ir ao tribunal; falta de confiança na justiça; recurso à justiça consuetudinária.

157 RAMOS, Glauco Gumerato. Sobre o *garantismo processual e poderes do juiz no projeto de cpc* – Novas tendências do Processo Civil – estudos sobre o projeto do Novo Código de Processo Civil – Vol. 2 organizadores, Alexandre Freire *et al.* Salvador: Juspodivm, 2014 -736p.

Com essa solução apresentada pela LAP, o juiz consegue atuar com maior poderio, atenuando a vulnerabilidade tanto do ambiente quanto das partes, independentemente da iniciativa destas (ARAGÃO, 2017). Isso diminui o desequilíbrio que normalmente existe entre as partes, porque geralmente é o lesante que possui uma melhor capacidade para o litígio¹⁵⁸.

No mesmo sentido têm-se os ensinamentos de SOUSA (2004, p. 311-312), que:

“É ainda o caráter supra-individual dos interesses difusos que justifica os poderes inquisitórios atribuídos ao juiz pelo artº 17º da Lei nº 83/95 em matéria probatória (...). A concessão destes poderes inquisitórios ao tribunal da acção popular justifica-se pela necessidade de assegurar uma efectiva igualdade entre as partes e de proteger os interesses dos ausentes. Nomeadamente, sempre que o demandante seja um particular e o demandado uma sociedade poderosa, importa evitar que a posição de relativa desigualdade entre as partes seja agravada pelo não uso de todas as faculdades processuais que esse demandante poderia utilizar”.

Apesar da gestão processual parecer um incentivo¹⁵⁹, e ser clarividente que se trata de um meio à disposição das partes e do juízo para viabilizar um processamento mais adequado para essas disputas, verifica-se que, em se tratando de causas que tutelam o bem ambiente, muitas vezes nem o juiz conseguirá recolher provas devido à complexidade e tecnicidade que envolverá a questão ambiental, sendo difícil a produção de provas.

Diante disso, enxergamos que haverá situações de inadequação do procedimento à causa, e consoante os dizeres de Marco Antonio Perez de Oliveira, *é o grave comprometimento da qualidade da tutela jurisdicional, a denegação de justiça que decorre das dificuldades de adaptação do conflito ao sistema processual*¹⁶⁰. A origem dessa problemática pode estar em causas que escapam às possibilidades do

158 Este entendimento está em perfeita consonância com o princípio da gestão processual – artigo 6º do CPC.

159 Cfr. FERNANDES, Bernardo Gonçalves e MEIRA, Renan Sales de. Os poderes dos magistrados devem continuar a ser ampliados? Críticas ao Projeto Do Novo Código De Processo Civil À Luz De Um Modelo constitucionalmente (Discursivo-Democrático) Adequado De Processo.– Novas tendências do Processo Civil – estudos sobre o projeto do Novo Código de Processo Civil – Vol. 2/organizadores, Alexandre Freire *et al.* Salvador: Juspodivm, 2014 -736p.

160 Cfr. OLIVEIRA, Marco Antonio Perez de. O gerenciamento de causas complexas no processo civil brasileiro. 18 de janeiro de 2016. 271 p. (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 45.

direito processual, muitas vezes necessitando a decisão a ser dada pelo magistrado de critérios científicos para a demonstração da verdade dos fatos (OLIVEIRA, 2016).

Consoante à eficácia, depreende-se dos indicadores formulados para a “*avaliação geral da eficácia da lei ambiental nacional*”, e que afetam respostas simples, como um “*sim*” ou “*não*” alguns dos indicadores relativos à visão global da eficácia dos direitos do ambiente em um Estado, mais precisamente em relação à entrada de “*fatores não legais que limitam uma aplicação eficaz*”, coaduna-se o que foi discutido no presente subtítulo com o seguinte indicador: 1 - “*Tecnicidade da norma*”¹⁶¹.

Em resposta: 1 – Não. A norma é generalista em relação ao ambiente porque ela não define que tipo de dano a este ela irá tratar.

4.2.1.3 – O conflito de competência entre os Tribunais Administrativos e os Tribunais Cíveis

Outro problema que a AP encontra é o de se aferir, na prática, qual Tribunal será competente para julgar a demanda proposta nas ações em que se tutela os interesses difusos, embora, na teoria, a delimitação das relações materiais controvertidas não ganhe discussão.

*“A determinação da natureza pública ou privada da relação litigiosa, ao tempo da acção, e a consequente determinação do tribunal competente para dela conhecer está relacionada com forma como o autor configura a acção, definida pelo pedido e pela causa de pedir”*¹⁶².

Esse entendimento é dissonante na jurisprudência, portanto gera debates doutrinários acerca das relações poligonais que são formadas, acarretando sempre o encaminhamento das discussões para a esfera administrativa. A dúvida paira ainda pelo fato de sempre haver uma atividade pública envolvida com quem pratica a atividade

161 Cfr. PRIEUR, Michel. *Les indicateurs juridiques Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*. Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) 2018, 56, rue Saint-Pierre, 3e étage, Québec, Canadá, p. 62, 63 e 64. Texto este que também serve de base para os desenvolvimentos do projeto INDIJEN. Disponível em: <<https://www.uc.pt/fduc/ij/investigacao/INDIJEN>>. Acesso em: 20 de agosto de 2021. Acesso em: 13 de setembro de 2021.

162 Cf. acórdão de novembro de 2019, do Tribunal da Relação do Porto, de nº 288/19.3T8ESP-B.P1, tendo como numeração do documento o seguinte: RP20191112288/19.3T8ESP-B.PT.

lesante, seja por meio de uma autorização ou por um licenciamento, bem como pela própria atividade que é desenvolvida pelo Estado. No entanto, nessa mesma decisão, proferiu o Tribunal de Justiça:

“(…) que já se viu que em Portugal a acção popular começou por ser consagrada no domínio do Direito Administrativo mas com o evoluir da sua conceptualização, o direito civil representa hoje o seu principal terreno de actuação. Está aqui em causa uma pretensão fundada na violação por particulares de direitos inerentes à preservação do ambiente”.

Ante o exposto, a Ação Popular na esfera administrativa será cabível quando o litígio relativo aos direitos ambientais versar entre a parte lesada em face de algum órgão público.

Conclui-se que essa previsão do Tribunal de Justiça acima citada não é tão positiva e assertiva quando fazemos o levantamento do número de ações ajuizadas em matéria cível.

Ao colocar em pauta a efetividade, um dos indicadores levantados para a “*avaliação geral da eficácia da lei ambiental nacional*”, e que afetam respostas simples, como um “*sim*” ou “*não*” alguns dos indicadores relativos à visão global da eficácia dos direitos do ambiente em um Estado, mais precisamente em relação à entrada dos “*instrumentos legais*” e da “*justiça*”, retiramos os seguintes questionamentos: 1 – “*Existe um código de ambiente?*”; 2 – “*Existem tribunais ambientais*”¹⁶³?”

Em resposta a esses indicadores de efetividade apresentados no parágrafo acima, respondemos, respectivamente: 1 – Não; 2 – Não.

4.2.1.4 – A legitimidade ativa e a representatividade na LAP

Em relação à divergência doutrinária sobre a legitimidade, apontada no capítulo anterior não concordamos com o posicionamento daqueles, no sentido de que

163 Cfr. PRIEUR, Michel. *Les indicateurs juridiques Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*. Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) 2018, 56, rue Saint-Pierre, 3e étage, Québec, Canadá, p. 62-64. Texto este que também serve de base para os desenvolvimentos do projeto INDIJEN. Disponível em: <<https://www.uc.pt/fduc/ij/investigacao/INDIJEN>>. Acesso em: 20 de agosto de 2021.

deve haver um elemento de conexão existente entre o indivíduo que pleiteia a AP, o qual deve estar inserido dentro da comunidade respectiva, em relação aos interesses a serem tutelados, pois a lei é clara ao referir que a propositura da ação é conferida a qualquer cidadão “*independentemente*”, frisa-se, de ter ou não interesse na demanda.

Assim, não teria ele que provar que está inserido dentro de uma comunidade sofredora do dano, até porque aqui se discutem interesses transindividuais, e se interpretarmos dessa forma, estaríamos em concordância com o que preceitua o CPC em seu artigo 30 e a Lei de Bases do Ambiente, na qual estariam legitimados apenas os diretamente lesados ou ameaçados. Além disso, estariam presentes critérios concretos relativos à pessoa ou à comunidade. Assim, podemos afirmar que não faria sentido a AP que visa resguardar direitos difusos (SOUSA, 2003)¹⁶⁴.

Em vista da divergência doutrinária acreditamos que, futuramente, o legislador poderá¹⁶⁵ alcançar uma definição mais detalhada de quem será o interessado em agir, estando melhor amparado pela doutrina que já vem debatendo o tema, e também pela jurisprudência que, ao julgar os casos concretos, contribui com a interpretação do que informou o legislador¹⁶⁶.

Entendemos que a melhor interpretação que podemos ora afirmar, acerca do que o legislador prescreveu, é a de que o fato de o cidadão que intenta com a AP não ter

164 Cf. SOUSA, Miguel Teixeira, em *A Legitimidade Popular na Tutela dos Interesses Difusos*, Lisboa: Lex, 2003, p. 121.

165 Essa expressão se deve ao fato de que pode o legislador alcançar uma melhor definição de quem realmente tem o interesse de agir na AP, mesmo que indiretamente, ou pode continuar entendendo que o cidadão não precisa ter um interesse direto na demanda, e deixar o preceito conforme está, de forma genérica.

166 Cf. *Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa* de 20 de junho de 2006: “1. O direito de acção popular, como direito fundamental, visa a protecção dos interesses difusos. A defesa destes interesses é concedida aos cidadãos *uti cives* e não *uti singuli*, precisamente porque são interesses de toda a comunidade, e, por isso, os cidadãos *uti cives* têm o direito de promover a defesa de tais interesses, individual ou associativamente. 2. O art.º 52.º, n.º 3 da C.R.P. alarga a legitimidade activa a todos os cidadãos, independentemente do seu interesse individual ou da sua posição específica com os bens ou interesses em causa. E, de uma forma exemplificativa, enumera os seguintes interesses difusos susceptíveis de tutela: a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural. 3. A Lei n.º 83/95 de 31-08 (lei do direito de participação procedimental e de acção popular) veio regulamentar a acção popular especial para a tutela dos interesses difusos, e possibilitar que fossem interpostas acções no âmbito do contencioso administrativo, na jurisdição civil (cf. art.º 12.º) e permitir a intervenção especial no processo penal. 4. O art.º 26.º-A do Cód. Proc. Civil (na redacção do Dec. Lei n.º 180/96, de 25-09) deve ser articulado com o regime estabelecido na Lei n.º 83/95, de 31-08. O art.º 26.º-A do Cód. Proc. Civil trata da legitimidade difusa. E os critérios desta legitimidade são diferentes dos previstos no art.º 26.º do Cód. Proc. Civil. Segundo o art.º 26.º-A do Cód. Proc. Civil, a acção popular tem cabimento quando estejam em causa interesses ligados à saúde pública, ao ambiente, à qualidade de vida, à protecção do consumo de bens e serviços, o património cultural e o domínio público (art.º 1.º da Lei n.º 85/93). E a legitimidade para estas acções é conferida aos titulares referidos no art.º 2.º e ao Ministério Público, nos termos estabelecidos no art.º 16.º da Lei n.º 83/95.”

o interesse direto na demanda é referente aos casos em que o ambiente é o lesado, e em face disso caberá a uma pluralidade de indivíduos defendê-lo¹⁶⁷.

Não podemos deixar de afirmar que a própria característica da AP, por ser uma ação coletiva, já reduz o inchaço que poderia acarretar à máquina pública se esta tivesse que lidar com ações com um grande número de litisconsorciados, ou ações individuais múltiplas para tratar questões ambientais que atingiriam todos os interesses relativos à proteção do ambiente (ARAGÃO e CARVALHO, 2017).

Tendo em vista o dispositivo constante no artigo 14º da LAP, em que “... o autor representa por iniciativa própria, com dispensa de mandato ou autorização expressa, todos os demais titulares de direitos ou interesses em causa que não tenham exercido o direito de auto-exclusão...”, fica assim assegurada a vulnerabilidade do meio ambiente em estar representado por quem tem direito a esse bem e em nome de outros interessados ou afetados pela ameaça ou o próprio dano.

Ao que parece, o legislador buscou uma forma alternativa de legitimação para a AP (AMORIM, 2014) com a qual concordamos, pois esse novo olhar favorece o direito fundamental de acesso à Justiça para a defesa do ambiente. A propósito, essa representação não se confunde com a substituição processual ou com a representação clássica¹⁶⁸.

Já em relação àqueles que exerceram o direito de *opt-out* e a possibilidade de ajuizarem nova ação na tentativa de obterem uma tutela individual, independentemente do resultado da AP, que neste caso não terão o alcance da coisa julgada, entendemos ser pertinente esse raciocínio porque, mesmo que traga um número maior de ações para o judiciário, e que importe em chamar o réu para se defender em dois tipos de ação, devemos dar prioridade à defesa do ambiente, e mais precisamente, do indivíduo lesado em seu ambiente, em busca de se fazer Justiça.

No que concerne à efetividade, um dos indicadores levantados para a “*avaliação geral da eficácia da lei ambiental nacional*”, e que afetam respostas simples, como um “*sim*” ou “*não*” alguns dos indicadores relativos à visão global da eficácia dos direitos do ambiente em um Estado, mais precisamente em relação à

167 Os Tribunais Portugueses têm, inclusive, reconhecido a posição legal ativa de uma ONG (Organização não governamental) para contestar um ato administrativo (esfera administrativa), em que haja violação legal de norma concernente à proteção ambiental.

168 No mesmo sentido, DUARTE, Ronnie Preuss, Garantia de acesso à justiça: os direitos processuais fundamentais, p. 270.

entrada da “justiça” e dos “fatores não legais que limitam uma aplicação eficaz”, extrai-se os seguintes questionamentos, respectivamente: 1 – “É aceite por ONG’s”; 2 – “Falta de ONG’s¹⁶⁹?”

Em resposta a esses indicadores de efetividade apresentados no parágrafo acima, respondemos, respectivamente: 1 – Não; 2 – Não¹⁷⁰.

4.2.1.5 – Citação

Outra discussão que merece destaque é sobre a citação¹⁷¹ dos titulares dos interesses em causa, não intervenientes, que desejam não receber os efeitos da coisa julgada, consoante o artigo 15º da LAP, visto que, na prática, a forma processual não garante que eles, efetivamente, terão o conhecimento dela¹⁷². Isso porque tal citação não obedece a formalidades excessivamente rigorosas, conforme depreende-se do estabelecido pelo artigo 15º, nº 2 e 3 (AMORIM, 2014).

Segundo Ada Pellegrini Grinover¹⁷³,

“Esta citação, dispõe o nº 2 do artigo 15º, é feita por anúncio ou anúncios tornados públicos por intermédio de qualquer meio de comunicação social ou editalmente, consoante estejam em causa interesses gerais ou geograficamente determinados. Não parece correcta ao relator nacional a restrição à citação edital em relação a interesses geograficamente determinados, parecendo-lhe adequado deixar ao juiz liberdade para

169 Cfr. PRIEUR, Michel. *Les indicateurs juridiques Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*. Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) 2018, 56, rue Saint-Pierre, 3e étage, Québec, Canadá, p. 62-64. Texto este que também serve de base para os desenvolvimentos do projeto INDIJEN. Disponível em: <<https://www.uc.pt/fduc/ij/investigacao/INDIJEN>>. Acesso em: 20 de agosto de 2021.

170 Embora haja a existência de ONG's, estas não estão abrangidas pela legislação AP, como representantes ou legitimados ativos para ajuizamento dessa ação. Ainda, embora a UE em suas decisões entendam sobre a representatividade das ONG's como favorecimento ao acesso à justiça, não encontramos jurisprudência em matéria cível em que estas figurassem como partes legítimas ou representantes destas.

171 “A denominação legal para o ato de comunicação prévia aos interessados seria atécnica, no entender de Aluísio Gonçalves de Castro Mendes (2010, p. 140), o que parece fazer sentido, pelo menos ao se comparar com a citação como ato processual no direito brasileiro”. Cfr. Cfr. NUNES Leonardo Silva. As ações coletivas em Portugal: ensaio de comparação com o sistema brasileiro de tutela jurisdicional de direitos coletivos, 2016, p. 13, nota de rodapé nº 21.

172 Sobre cfr. FREITAS, Lebre de. *A acção popular no direito português*. in Sub Judice – Justiça e Sociedade, n.º 24, janeiro/março de 2003, p.20.

173 Cfr. GRINOVER, Ada Pellegrini *et al*, *Os processos coletivos nos países de civil law e common law – Uma análise de direito comparado*. 2ª edição – Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2011, p. 46.

também nesse caso determinar a publicação de anúncios (por exemplo, em jornal ou rádio local). Por outro lado, observa-se que a situação parece justificar sempre a obrigatoriedade de publicação no Jornal Oficial do Estado e também em site próprio na internet).”

Ainda, segundo Leonardo Silva Nunes¹⁷⁴,

“Apesar da denominação aparentemente equivocada, se considerado o conceito de citação no Direito brasileiro, pretende o legislador que a comunicação seja efetiva, seja por meio de intimações, por comunicados, ou veiculação nos meios de comunicação. É essa publicidade que legitima o alcance dos efeitos da coisa julgada aos titulares dos direitos que não figuram no polo ativo da ação.”

Não podemos deixar de atentar para o fato de que os atos danosos ao ambiente, contingencialmente, possuem uma abrangência em larga escala em relação ao conhecimento dos fatos ocorridos, por causarem lesão a um determinado ambiente ou, até mesmo, a comunidades.

Assim, concluímos que a forma de citação que dispõe a LAP pode acarretar em um não conhecimento da ação por todos os interessados, ainda mais se o previsto no artigo 15º não ocorrer de forma mais abrangente como sugere a citação acima colacionada. Portanto, necessária seria uma revisão desse dispositivo para ampliar os meios de publicação e o alcance a todos que têm direito ao que se busca tutelar.

Apona-se aqui, por fim, que os cidadãos carecem de conhecimentos jurídicos, de informação acerca da judicialização das questões ambientais e como devem proceder na tentativa de fazer valer os seus direitos. Se a previsão da legislação é a abrangência de uma massa, não identificada (por exemplo), os meios de comunicação deveriam ser os que visam o alcance do maior número de pessoas, ou seja, meios de comunicação de massa para que os interessados saibam não só da questão, mas do interesse que é colocado em apreciação pelo Tribunal.

Tendo em vista a efetividade, os indicadores levantados para a “*avaliação geral da eficácia da lei ambiental nacional*”, e que afetam respostas simples, como um

174 Cfr. NUNES Leonardo Silva. As ações coletivas em Portugal: ensaio de comparação com o sistema brasileiro de tutela jurisdicional de direitos coletivos, Editora NRDC@ Escritório de Advogados, 2016, p. 12. Disponível em : em : www.nrdc-advogados.com. Acesso em : 12 de setembro de 2021.

“sim” ou “não” alguns dos indicadores relativos à visão global da eficácia dos direitos do ambiente em um Estado, mais precisamente em relação à entrada da “justiça” e dos “fatores não legais que limitam uma aplicação eficaz”, extrai-se os seguintes questionamentos, respectivamente: conforme as perguntas relacionadas à página 66 dessa dissertação, relativa à questão das decisões judiciais, e em sequência à última questão, da qual desdobram-se oito apontamentos que devem ser enumerados de 1 (um) a 8 (oito), alguns desses são: “ignorância de mensagens de texto”; “ignorância de direitos”; o “medo de ir a tribunal” e também, “falta de confiança na justiça” e “pobreza”¹⁷⁵.

Em resposta a esses indicadores de efetividade apresentados no parágrafo acima, não respondemos à enumeração, pois aqui não caberá somente a resposta de “sim” ou “não”, mas a enumeração em ordem de 1 a 8. Ou seja, o intuito é demonstrar que esses indicadores estão presentes para se constatar a eficácia da lei em defesa do ambiente.

4.2.1.6 – Da coisa julgada e o direito de *opt-out*

O caso julgado na ação popular pressupõe o esclarecimento do alcance da legitimidade dos autores da ação, portanto, não dispensando a citação dos mesmos (GRINOVER *et al.*, 2011).

Portugal optou pelo regime da auto exclusão, ou seja, o sistema de *opt-out*. Assim, aberta está a porta “para a previsão de que, sem exceções, o caso julgado tivesse eficácia geral da qual apenas se excluiriam os titulares de direitos que tivessem exercido o direito de auto-exclusão”¹⁷⁶.

No entanto, o legislador previu para os casos de julgamento “improcedente por insuficiência de provas, ou quando o julgador deva decidir por forma diversa fundado em motivações próprias do caso concreto”, que os efeitos da sentença transitada em

175 Cfr. PRIEUR, Michel. *Les indicateurs juridiques Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*. Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) 2018, 56, rue Saint-Pierre, 3e étage, Québec, Canadá, p. 62-. Texto este que também serve de base para os desenvolvimentos do projeto INDIJEN. Disponível em: <<https://www.uc.pt/fduc/ij/investigacao/INDIJEN>>. Acesso em: 20 de agosto de 2021.

176 Cfr. GRINOVER, Ada Pellegrini *et al*, *Os processos coletivos nos países de civil law e common law – Uma análise de direito comparado*. 2ª edição – Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2011, p. 46.

julgado não abrangerão os titulares dos direitos ou interesses, mesmo que não tiverem exercido o direito de *opt-out*.

Ante o entendimento doutrinário já exposto alhures, de F. Nicolau dos Santos, acerca da eficácia geral do caso julgado, que apenas se produz *secundum eventum litis*, concordamos com essa solução porque ela colocaria em equilíbrio a coisa julgada. Essa perspectiva estaria posicionada entre a afirmação da autoridade estatal e as nuances de um estado liberal. Isso harmonizaria os lados da balança representativa da Justiça, pois, ao mesmo tempo em que daria segurança jurídica a uma coletividade, resguardaria o direito individual de buscar uma tutela subjetiva, permitindo ao Poder Judiciário a apreciação de cada caso concreto, podendo este entender que o dano possa ter atingido somente a um indivíduo. Mesmo que isso resultasse em uma resposta não tão rápida e em mais ações no judiciário, não acarretaria uma falta de segurança jurídica, porque os efeitos da sentença denegatória do pedido, na ação coletiva¹⁷⁷, somente seriam refletidos entre essas partes postulantes.

Segundo relatório geral apresentado por relator de Portugal, para a formulação do livro de Ada Pellegrini Grinover, o qual expõe sobre a AP, tem-se que:

“Aceita o relator nacional a possibilidade de o juiz se pronunciar sobre a eficácia do caso julgado em acções populares fundado em motivos próprios do caso concreto, aludindo, por exemplo, às situações em que o autor patentemente se não empenhou em vencer a acção ou se revelou inábil na sua actuação no processo.

Mas critica o afastamento generalizado da eficácia geral no caso de acção a ser julgada improcedente por insuficiência de provas, em primeiro lugar, em face do insólito sistema existente em Portugal em matéria de fixação da matéria de facto, sendo impossível concluir se a acção improcedeu por insuficiência de prova ou por qualquer outro motivo. Neste ponto, reconhece, porém, que a situação poderá ser melhorada com a necessidade de se concluir no final se ocorreu ou não a configurada falta de prova. A segunda objecção do relator nacional é no sentido de que repugnaria aos princípios do processo a diferenciação entre as partes quando o réu, decaído na acção, vê a sentença para si desfavorável ter eficácia de caso julgado em relação a todos os representados do autor, mas, obtendo vencimento, não beneficia do

177 Cfr. GIDI, Antônio. CONCEPTO DE ACCIÓN COLECTIVA - 6) Los Derechos Colectivos. Hacia su efectiva comprensión y protección – Serie justicia y derechos humanos. Neoconstitucionalismo y sociedade. Maria Paz Ávila Ordoñez y María Belén Corredores Ledesma (editoras). Ministerio e Justicia y Derechos Humanos. Quito. Equador. 2009, p. 415-426.

*mesmo modo da eficácia do caso julgado, agora para si favorável, em relação a tais representados*¹⁷⁸.

Insta ressaltar que, em relação ao surgimento de novas provas, o mesmo relator acima lembrou que “... o caso está previsto em termos gerais”, e que a decisão transitada em julgado poderá ser atacada, ainda que de forma limitada, no caso de surgirem novas provas, por meio de recurso extraordinário de revisão¹⁷⁹, recurso que também se encontra ao alcance do autor da ação popular.

Conforme aconselha o relator nacional,

*“... uma boa solução, que não viole o princípio da igualdade das partes, seria a de alargar os requisitos de que tem a faculdade de o interpor todos os titulares dos direitos ou interesses em causa na acção (e que para ela foram necessariamente citados). E, em sua opinião, não estando estabelecidos limites temporais para a intervenção destes interessados, essa intervenção pode ocorrer, mesmo sem que tal esteja expressamente previsto, através da interposição de um recurso de revisão*¹⁸⁰.

Enfim, repensar a coisa julgada da Ação Popular é essencial para se alcançar a efetividade do acesso à Justiça ao se tratar de questões ambientais.

4.2.1.7 – Indemnização

Cumpre-nos apreciar acerca do já exposto sobre a indemnização que acreditamos restar insuficiente atribuir à indemnização somente o dano subjetivo, porque ele decorre de um dano objetivo ao ambiente, e por isso entendemos que o legislador deva buscar um meio de reparação ao que foi afetado, juntamente com a reparação individual. Para tanto, ele pode se valer dessa teoria da reparação *in natura*, para prever a reparação da lesão ao ambiente (BACAL, 2008).

Ademais, nos casos em que não houver essa possibilidade, ele pode conjecturar um ressarcimento a um “fundo de proteção ecológica e ambiental”, como sustentam

178 Idem, p. 47.

179 Conforme artigo 68º do CPC português.

180 Cfr. GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.*, *Os processos coletivos nos países de civil law e common law – Uma análise de direito comparado*. 2ª edição – Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2011, p. 47.

diversos autores e conforme entendemos ser uma solução mais justa e viável (BACAL, 2008)¹⁸¹.

Depreende-se dessa discussão gerada que, na prática, conjuntamente com a tutela em defesa do ambiente que está sendo buscada, além de frustrar um resultado útil do processo, acaba trazendo ineficácia nas decisões pela demora e pela impossibilidade de reparação do dano ambiental sofrido.

Sobre a efetividade, os indicadores levantados para a “*avaliação geral da eficácia da lei ambiental nacional*”, e que afetam respostas simples, como um “*sim*” ou “*não*” alguns dos indicadores relativos à visão global da eficácia dos direitos do ambiente em um Estado, mais precisamente em relação à entrada “*instrumentos legais*”, questiona-se se “*há desempenho da roupagem da lei na proteção ambiental?*”, e como desdobramento dessa questão tem-se “*Esse papel é exercido no sentido da proteção ambiental*¹⁸²?”

Respondendo a esses indicadores, respectivamente, temos “*não*” e “*sim*”. Explicamos o “*não*” porque a lei da AP é genérica e não protege somente o ambiente, visando também a proteção de outros direitos fundamentais. E o “*sim*” porque a lei prevê a possibilidade do ajuizamento da ação em defesa do ambiente.

Embora esses indicadores não estejam tão diretamente ligados à questão indenizatória, nos faz refletir que essa defesa vai ao encontro da ideia de indemnização para a reparação do dano ambiental. Ou, pelo menos, para a tentativa dessa reparação.

Roga-se neste momento os ensinamentos de António Almeida, em relação à fixação global e a indemnização pela violação de interesses de titulares não individualmente identificados – art. 22º, nº 2, bem como à indemnização estar sujeita ao prazo prescricional de três anos, a contar da data do trânsito em julgado da decisão (art. 22, nº 4). E questiona: “*resta saber se aquele prazo prescricional se dirige também à*

181 Cfr. SOUSA, Miguel Teixeira. *A tutela jurisdicional dos interesses difusos no direito português*. Estudos de Direito do Consumidor. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. In: Estudos de Direito do Consumidor. Centro de Direito do Consumo, Nº 6, 2004, p. 296, em que fala sobre as dificuldades de quantificar os prejuízos causados num ecossistema porque muitos dos seus componentes não possuem valor de mercado.

182 Cfr. PRIEUR, Michel. *Les indicateurs juridiques Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*. Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) 2018, 56, rue Saint-Pierre, 3e étage, Québec, Canadá, p. 62-64. Texto este que também serve de base para os desenvolvimentos do projeto INDIJEN. Disponível em: <<https://www.uc.pt/fduc/ij/investigacao/INDIJEN>>. Acesso em 20 de setembro de 2021.

indemnização decidida em matéria de interesses com titulares identificados (art. 22, nº 3), não individualmente identificados (art. 22, nº 2) ou às duas situações”. Citamos¹⁸³:

“Não se conhece, a respeito da prescrição, instituto análogo no nosso direito civil. Aliás, a prescrição que ficou consagrada tem um regime substancialmente diferente do que lhe é aparelhado no nosso Código Civil. É que aqui a prescrição não isenta o lesante do dever de pagar a indemnização, como é a regra, faz sim perigar o direito à indemnização na esfera patrimonial dos titulares não identificados e/ ou identificados, não se sabe. Mas, o que vem a seguir é ainda mais insólito. Os direitos à indemnização prescritos parecem nascer, como se de um passe de mágica se tratasse na esfera jurídica do Ministério da Justiça. Diz a lei que “os montantes correspondentes a direitos prescritos serão entregues ao “Ministério da Justiça”. Acreditou o legislador que o demandado vencido pagará voluntariamente a indemnização que foi fixada pelo Tribunal. E se não pagar? Fica também por saber quais são os meios que o Ministério da Justiça tem ao seu dispor para tornar efectivo ou exequível aquele direito. Não tendo sido parte na acção, será que a extensão subjetiva do caso julgado também aproveita ao Ministério da Justiça? Se assim for, poderá avançar-se para a acção executiva. Caso contrário, inevitável será instaurar a acção declarativa.”

A doutrina conseguiu explicar algumas dúvidas sobre a responsabilidade civil na LAP, senão vejamos a contribuição de Branca Martins da Cruz¹⁸⁴, a qual nos demonstra como as dificuldades que ainda subsistem reportam-se à avaliação do dano, ou ao estabelecimento do nexo de causalidade, não tratado pela directiva comunitária¹⁸⁵. Acresce-se:

“As dificuldades que obstaculizavam, de forma mais significativa, a aplicação do instituto da responsabilidade civil à reparação do dano ecológico encontram-se hoje praticamente ultrapassadas pela doutrina, sendo certo que aquelas que persistem entram igualmente a actuação do Direito Público, como é o caso dos problemas conexos à avaliação do dano ou ao estabelecimento do nexo de causalidade, por exemplo. As ditas dificuldades não respeitam especificamente ao instituto da responsabilidade

183 ALMEIDA, António. *A acção popular e a lesão dos bens ambientais*. Revista Lusíada – Revista de Ciência e Cultura. Série de Direito Universidade Lusíada-Porto. Nº 1 e 2.2002, p. 369.

184 CRUZ, Branca Martins da. Lusíada. Revista de Ciência e Cultura. Série de Direito. Universidade Lusíada do Porto. Nº 1 e 2. 2001, p. 362. – Que perspectivas para a responsabilidade civil por dano Ecológico? A proposta de diretiva comunitária para a responsabilidade ambiental. Editora Coimbra.

185 Essa diretiva comunitária é a COM (2002) 17 final, Bruxelas, 23-01-2002. Na época, ainda encontrava-se aguardando aprovação do Parlamento Europeu.

civil, mas a todo e qualquer mecanismo ou instrumento jurídico que vise responsabilizar o autor de um dano ecológico, obrigando-o à respectiva reparação. Elas subsistem intactas, mesmo quando tal objetivo é alcançado pelo recurso a mecanismos de Direito Público, não se vislumbrando qualquer benefício, ecológico ou outro, na preterição do instituto da responsabilidade civil”.

No mesmo sentido da autora entendemos que importar ao Direito Público institutos de direito Privado podem dificultar o que já é difícil.

Segundo ALMEIDA (2002, p. 380), as questões processuais ainda pendentes e que merecem uma devida atenção são: admissibilidade de providências cautelares; critérios de determinação da competência territorial; valor da acção e forma do processo; e aplicação de sanções pecuniárias compulsórias¹⁸⁶.

Interessante aqui destacar as conclusões de António Almeida¹⁸⁷:

“O direito ao ambiente é, hoje, um direito fundamental, digno de tutela constitucional, compreendido com bem jurídico autónomo, universal e indisponível por natureza.

A acção popular, cautelar e principal, é o meio processual idóneo escolhido pelo legislador para garantir “a todos” a tutela dos bens jurídicos ambientais.

O regime da acção popular está longe de corresponder, pelas imperfeições e lacunas que se referiram, às exigências de protecção dos bens ambientais.

É tempo de refazer o figurino processual da acção popular ou, talvez, quem sabe, reclamar, pelo menos no quadro da União Européia, pela criação de um modelo-base comum de acção popular que permita atacar as lesões ambientais, efectivas ou iminentes, independentemente do lugar originário do facto ou dano.

É tempo, sobretudo, de dirigir uma clara mensagem aos juízes, como aplicadores da lei, para que despertem para os novos desafios que se apresentam à sociedade em matéria de perigo ambiental.

186 Embora a acção popular não tenha excluído a aplicação das regras gerais de processo civil, as quais tornam possível o recurso às medidas cautelares.

187 ALMEIDA, António. *A acção popular e a lesão dos bens ambientais*. Revista Lusíada – Revista de Ciência e Cultura. Série de Direito Universidade Lusíada-Porto. Nº 1 e 2.2002, p. 383.

Porque de nada valerão as leis, se os direitos que as mesmas protegem não forem efetivamente reconhecido pelos tribunais”¹⁸⁸.

Aqui cabe-nos falar que uma justiça especializada poderia, e muito, contribuir para essa questão. Ademais, para firmar esse instituto da responsabilidade e indenização de forma peculiar em um, também, código especializado¹⁸⁹.

Ressalta-se que aqui podemos pensar na criação de uma Justiça Especializada Ambiental, ideia esta que vai ao encontro da pesquisa sobre indicadores de efetividade da norma, sendo um dos indicadores a existência de um Tribunal Especializado para lidar com a matéria em questão.

Em prosseguimento, e introduzindo o último capítulo do presente trabalho, nos compete apontar possíveis soluções a partir daqueles indicadores, em que a sugestão pelos Tribunais Ambientais e um Código de Processo Ambiental serão melhor esplanadas, dentre outras.

188 Evidencia-se que esta conclusão do autor ocorreu nos idos de 2002, já passados, portanto, 19 anos da quase invisibilidade da Ação Popular, principalmente cível. No mesmo sentido, em relação às providências cautelares, FREITAS, Lebre de. *A ação popular no direito português*. in Sub Judice – Justiça e Sociedade, n.º 24, janeiro/março de 2003, p. 23.

189 Mais uma vez nos reportamos ao modelo brasileiro que exaustivamente regulou o instituto (ALMEIDA, 2002, p. 379). Tratando-se de danos causados ao bem jurídico indivisivelmente considerado, a indenização reverte a favor de um Fundo, cuja gestão e administração cabem ao conselho federal ou Conselhos estaduais, nos quais tem assento o Ministério Público e os representantes da comunidade, destinando-se à reconstituição do bem que sofreu a ofensa.

5 – POSSÍVEIS SOLUÇÕES A PARTIR DE UMA ANÁLISE DOS INDICADORES JURÍDICOS DE EFETIVIDADE

5.1 – NOVA HERMENÊUTICA VERDE

A colocação dos princípios constitucionais em capítulo próprio e inicial nesta presente dissertação não foi uma intenção apócrifa.

Ante uma Constituição - CRP recheada de direitos fundamentais, ancorando a aplicação do direito adjetivo aos direitos substantivos, frisa-se aqui o direito do ambiente, há que se apoiar e interpretar os princípios e as normas de forma a buscar não só a eficácia da norma, mas também a eficácia do direito.

Não podemos perder de vista o que preceitua a Lei Magna, que em seu artigo 3º, que as leis deverão estar em conformidade com a Constituição.

Assim, a Lei Maior prevê princípios tanto no âmbito do direito ambiental como no âmbito do direito processual civil¹⁹⁰ e acreditamos que para se fazer valer, ou melhor, efetivar esses direitos na prática, urge uma análise mais aprofundada daqueles valores para que a Justiça consiga ser eficaz em suas ações.

Podemos então falar de um diálogo das fontes, ou de uma nova hermenêutica, que no presente caso, terá os olhos mais voltados a um diálogo entre o direito constitucional, na aplicação do direito adjetivo (processo civil), ao direito substantivo (direito do ambiente), traduzindo-se em uma nova Hermenêutica Verde¹⁹¹.

O estudo da hermenêutica jurídica é imprescindível para delimitar o conteúdo essencial de um direito fundamental (BELCHIOR, 2009).

190 Cfr. OTERO, Paulo. A AÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português. Revista da Ordem dos Advogados. Ano 59, 1999. Lisboa. p. 878. P.871-893.

191 Vale aqui citar uma passagem de conferir ALMEIDA, António. *A ação popular e a lesão dos bens ambientais*. Revista Lusíada – Revista de Ciência e Cultura. Série de Direito Universidade Lusíada-Porto. Nº 1 e 2.2002 p. 370, em que ele reconhece que “... o direito substantivo e o adjetivo não acompanham com a celeridade que seria desejável as transformações decorrentes da sociedade industrial e pós-industrial”. E ainda, parafraseando ANTÓNIO HERMAN BENJMIN refere que “o processo civil e o Direito material são, pois, vítimas casadas dessas grandiosas transformações. Um e outro, como irmãos siameses, pedem uma postura cirúrgica-reparadora concomitante”. Daí compreendemos que a Lei Magna, além de já irradiar luz não só através de vários princípios, pode irradiar intertextualidade e novas interpretações.

Entretanto, são constantes as controvérsias advindas dos raciocínios jurídicos na busca de uma decisão justa e com aceitabilidade social (BELCHIOR, 2009). Segundo Perelman, esse fato é o bastante para “*salientar a insuficiência, no direito, de um raciocínio puramente formal que se contentaria em controlar a correção das inferências, sem fazer um juízo de valor da conclusão*”¹⁹².

Verifica-se que durante a evolução histórica, que o Direito vai muito além daquilo que está escrito na norma, sendo mais que a lei, mais do que regra e mais do que norma. E isso se harmoniza com a natureza principiológica dos direitos fundamentais (BELCHIOR, 2009).

Seguindo o raciocínio da Autora, e nos ensinando sobre “*O apofântico e o deôntico da norma jurídica de direito fundamental*” que:

“A norma de direito fundamental ganha uma estrutura, podendo ter vários objetos, ou seja, inúmeros conteúdos que serão delineados pelo operador do Direito, em especial, pelo julgador no momento de uma decisão, ao delimitar o conteúdo essencial de um direito fundamental. Como a sociedade, porém, é dinâmica e, por conseguinte, referido conteúdo também deve ser, necessária se faz outra forma, que é exatamente o apofântico. Pode-se dizer, de uma forma bem simples, que o apofântico é que permite a justiça e a equidade das decisões judiciais, por meio do movimento indutivo. O apofântico é que traduz a materialização da dignidade da pessoa humana e do conteúdo essencial do direito fundamental no caso concreto. Assim, quando a norma é criada pelo legislador (incluindo-se o constituinte), permanece no campo deôntico, do dever-ser, formando uma espécie de moldura, que não poderá nunca ser engessada, como queria o positivismo jurídico. É o que ocorre no caso dos direitos fundamentais previstos de forma expressa no Texto Constitucional (status formal)”¹⁹³.

Assim, caberá ao intérprete do direito o preenchimento dessa moldura através da hermenêutica jurídica, captando um ou vários sentidos, tendo em vista que esses fenômenos da compreensão comprovam que o sentido a ser interpretado é filosoficamente inesgotável. Sentidos esses que deverão acompanhar os apelos sociais

192 Cfr. BELCHIOR *apud* PERELMAN, Chaïm. In: PUPI, Vergínia K. (Trad.). *Lógica jurídica: nova retórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 13.

193 BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *A natureza principiológica dos direitos fundamentais e a proteção do seu conteúdo essencial*. Revista de Opinião Jurídica de nº 11, 2009, p. 166, encontrada no Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal – RCAAP. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v7i11.p152-174.2009>>. Acesso em: 03 de outubro de 2021.

no intuito de preencher o conteúdo essencial do direito fundamental (BELCHIOR, 2009).

Essa interpretação com vista a trazer eficácia das normas que amparam o meio ambiente se faz veementemente necessária porque estamos diante de uma sociedade de risco, que é considerada “*um estágio da modernidade em que os efeitos da industrialização e suas ameaças começam a ganhar forma*”¹⁹⁴.

Esse momento de risco em que se encontra a sociedade não é proposital e com a evolução tecnológica a percepção desse risco se modificou. Assim, não existe propriedade para a mensuração dos riscos ambientais aos quais a sociedade está exposta. Embora existam riscos que podem ser controlados, tem-se como características principais dos riscos: a limitação do seu tempo e espaço; a dificuldade de identificar o seunexo causal e também as dificuldades de reparação e compensação dos danos causados (CORTE e SANTIN, 2011)¹⁹⁵.

Dito isto, se confirma que a afirmação de repensar a coisa julgada da Ação Popular é essencial para se alcançar a efetividade do acesso à Justiça e a eficácia das decisões em favor do ambiente, porque definindo-se legalmente ou jurisprudencialmente os rumos dessa matéria processual, fará com que os interessados se sintam confiantes em pleitear uma tutela ao judiciário. Em outras palavras, resultará em uma maior segurança jurídica.

Conclui-se que essas características da sociedade de risco emergem pela indefinição de limites dos riscos e perigos produzidos por ela mesma e também pela falha das medidas de segurança reconhecidas pelo organismo social (CORTE e SANTIN, 2011). Também, não se pode olvidar que o momento atual revela uma *policrise*, pela conexão da crise ambiental reconhecida a nível mundial nas duas últimas décadas do Séc. XX, que se torna majorada se somada à crise econômica, à crise sanitária e à crise da justiça.

No mesmo sentido,

194 CORTE, Thaís Dalla; SANTIN, Janaína Rigo. *Ação Popular Ambiental e Cidadania Solidária: a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente e o modelo teórico do estado de direito ambiental*. Sequência, n. 63, p. 235-270, dez. 2011. Doi: 10.5007/2177-7055.2011v32n63p235. p. 237. Disponível em: <www.academia.edu>. Acesso em: 03 de outubro de 2021.

195 Idem. Apud DEMAJOROVIC (2003, p. 38-39).

“A crise sanitária, que marcou a passagem da segunda para a terceira década do Séc. XXI, não fez esquecer as outras crises mundiais. Mesmo a União Europeia, uma região forte, do ponto de vista da economia, da democracia e dos direitos humanos, afirma que tem que se reinventar para combater a ‘policrise’”.

“Olhando para o contexto europeu, em plena pandemia, as preocupações da União Europeia para o período pós-pandêmico focam-se na necessidade de uma transição ecológica para a recuperação económica e social sustentável e duradoura”¹⁹⁶.

É dentro de uma consciência jurídica da gravidade da crise ecológica¹⁹⁷, em que está inserido o objeto do presente estudo, e são nas pesquisas científicas e doutrinas que ganha destaque o Estado de Direito Ambiental, tornando possível uma reestrutura, pelas mudanças e processos evolutivos do próprio direito, com o objetivo de incorporar de forma eficaz e permanentemente a tutela do ambiente, com novas dimensões político-jurídica (CORTE e SANTIN, 2011)¹⁹⁸.

É sabido que há uma propagação de legislações para a proteção do ambiente, e que aqui destacamos a Ação Popular Cível Ambiental. Mas enfatiza-se que a garantia dada ao poder público, o qual age tanto positivamente, quanto negativamente, em relação ao meio ambiente, direito fundamental, deve dar à sociedade meios para agir de forma positiva, e que, principalmente, tragam resultados eficazes dentro desse modelo teórico de Estado de Direito Ambiental.

Destaca-se, ademais, duas teorias doutrinárias, as quais enxergam que o antropocentrismo tradicional resta ultrapassado, sendo que uma fala sobre um antropocentrismo alargado, visando a preservação ambiental, e centra a sua defesa sob o respaldo da dignidade da pessoa humana, vez que o ambiente passa a ser considerado

196 ARAGÃO, Alexandra. *Densificação jurídica do princípio daecoinovação. A inovação jurídico-ecológica como resposta adequada à emergência climática e ambiental*. P. 545. Direito Constitucional: diálogos em homenagem ao 80º aniversário de J.J. Gomes Canotilho/Ana Cláudia Nascimento Gomes, Bruno Albergaria, Mariana Rodrigues Canotilho (Coord.) – Belo Horizonte: Fórum, 2021. 1.058 p. ISBN: 978-65-5518-191-3.

197 Sobre crise ecológica, ver PERALTA, Carlos E., ALVARENGA, Luciano J., AUGUSTIN, Sérgio. *Diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica*. Editora Universidade de Caxias do Sul, RS - Educus, 2014.

198 CORTE, Thaís Dalla; SANTIN, Janaína Rigo. *Ação Popular Ambiental e Cidadania Solidária: a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente e o modelo teórico do estado de direito ambiental*, apud NUNES JÚNIOR, Venilto Paulo. *O conceito de soberania no século XXI*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, n. 42, ano 11, jan./mar. 2003, p. 237. Disponível em: <www.academia.edu>. Acesso em: 22 de setembro de 2021.

autônomo como requisito fundamental para a sobrevivência da própria humanidade (CORTE e SANTIN, 2011)¹⁹⁹.

A outra teoria dissemina-se na ideia de ecologia profunda. Tem como fundamento o argumento de que o homem e a natureza devem se integrar numa íntima relação. Através dela levanta-se uma nova compreensão de mundo na qual a natureza passa a ser sujeito de direito com dignidade própria, conforme já dito alhures.

Lamentavelmente essa teoria ainda encontra dificuldades em se propalar, pois o ser humano ainda não se desvencilhou do fato de o ambiente ser um objeto servil, à disposição das vontades, vinculado a séculos de cultura.

Contudo, essa teoria é de extrema importância, segundo José Rubens Morato Leite, “(...) *no aperfeiçoamento ético e filosófico da proteção jurídica do ambiente, bem como para um melhor entendimento da complexidade do significado de sistema ecológico*”²⁰⁰.

Dando continuidade a essa nova percepção, nos ensina Alexandra Aragão, acerca dessa consciência jurídica que:

“À medida que os indicadores da crise ambiental se vão tornando mais evidentes, a percepção nítida da urgência ecológica deixa de ser privilégio de alguns cientistas iluminados e passa a ser conhecimento comum, transversal a toda a sociedade.”

“(...) no nível individual, a intensidade cada vez mais indisfarçável dos danos ambientais criou uma intensa consciência individual da urgência ecológica que, agravada pelo confinamento imposto pelas medidas de contenção da Covid-19, está a levar ao alastramento de um novo tipo de perturbação da saúde mental, já reconhecida pela associação americana de psicólogos e designada ecoansiedade, que afeta especialmente a população mais jovem”²⁰¹.

199 Idem. *Apud* LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito constitucional ambiental brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010.

200 Idem.

201 ARAGÃO, Alexandra. *Densificação jurídica do princípio daecoinovação. A inovação jurídico-ecológica como resposta adequada à emergência climática e ambiental*. P. 545. Direito Constitucional: diálogos em homenagem ao 80º aniversário de J.J. Gomes Canotilho/Ana Cláudia Nascimento Gomes, Bruno Albergaria, Mariana Rodrigues Canotilho (Coord.) – Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 550-552.

O mundo percebe uma urgência na resolução das crises ecológica e climática, e isso normalmente se traduz em textos normativos, o que não basta para que declarações, normas e a aplicação do direito sejam suficientes para a eficácia a favor do ambiente, se não houver uma interpretação deles em prol do ambiente.

São inúmeras as declarações de emergência climática e ambiental e há consequências jurídicas de declarações da União Europeia, sendo a mais recente a resolução de 2019, que tem “(...) a natureza jurídica de um ato jurídico unilateral, suscetível de interpretações jurídicas variadas, consoante se considerem os seus efeitos no plano interno, da União Europeia e a sua relação interna com os Estados Membros (...)”²⁰².

Ensina-nos ARAGÃO (2021) que uma interpretação “ambientalmente amiga²⁰³” ou melhor, um esverdeamento hermenêutico, para as condições de acesso, ao Tribunal de Justiça da União, “consistiria numa inflexão da jurisprudência Plaumann, excessivamente restritiva do acesso à justiça em matéria ambiental”. Ela traz em seu texto a opinião do advogado-geral Michal Bobek, em um recente caso sobre agroquímicos em 2020, que transcrevemos:

“(...) o que é preocupante é a tendência excessivamente restritiva na interpretação e aplicação dessas regras, especialmente dez anos após o Tratado de Lisboa, que supostamente viria resolver pelo menos parte desses problemas. Ao ler a jurisprudência das jurisdições da União com um olhar crítico, em especial os vários despachos do Tribunal Geral, não podemos deixar de nos surpreender com o zelo e a criatividade com que é detetada a falta de afetação direta, ou mesmo a falta de interesse em agir”²⁰⁴.

É incontida a insatisfação ante a falta de inovação de instrumentos jurídicos que consigam alcançar tutelas eficazes, com urgência, para a crise ambiental, sendo que uma solução pode surgir a partir desse zelo e dessa criatividade que agora não mais se pede, mas se implora.

202 Idem, p. 553.

203 Termo defendido por Canotilho. Nota de rodapé nº 93, p. 560. Cfr. em ARAGÃO, Alexandra. *Densificação jurídica do princípio daecoinovação. A inovação jurídico-ecológica como resposta adequada à emergência climática e ambiental*. P. 545. Direito Constitucional: diálogos em homenagem ao 80º aniversário de J.J. Gomes Canotilho/Ana Cláudia Nascimento Gomes, Bruno Albergaria, Mariana Rodrigues Canotilho (Coord.) – Belo Horizonte: Fórum, 2021, 1.058 p. ISBN: 978-65-5518-191-3.

204 Idem, p. 560.

Alexandra Aragão²⁰⁵ continua nos ensinando que uma solução para ultrapassar a crise climática e ambiental sem que haja retrocesso social é por meio de uma transição ecológica, que consiste em um processo de mudança, não só nesta esfera, mas também, econômica, institucional, em direção a um modelo de organização social da humanidade mais harmônico com o equilíbrio do planeta e com uma estruturação de uma “civilização ecológica²⁰⁶”.

Também no plano jurídico, o paradigma é diverso, sendo ele desenhado para fazer com que o direito se torne uma ferramenta de transição, tanto socioeconômica, quanto socioecológica, ou melhor, transição para uma sociedade e uma economia mais sustentáveis, num planeta ecologicamente equilibrado, em que denominou de “*direito da transição ecológica*” (ARAGÃO, 2021, p. 561).

Ensina a mesma autora que caracterizou esse novo direito a partir de um conceito que foi desenvolvido dentro do direito das atividades industriais, e que é um conceito de “*melhor técnica disponível*”.

Assim, consoante suas lições:

“Melhor é a técnica jurídica mais adequada para se alcançar um nível elevado de proteção ecológica, através do direito. Isto pode significar que o direito da transição ecológica deve ter um conteúdo principal que lhe confira a necessária abrangência e ao mesmo tempo a desejável flexibilidade para evitar lacunas ou antinomias normativas.

Técnica jurídica é a forma como a norma é concebida, aplicada e executada incluindo a monitorização da adaptabilidade e evolução normativa. Essa monitorização deve ser feita através de indicadores jurídicos de efetividade. Face às evoluções doutrinárias mais recentes, cada novo instrumento jurídico adotado deve vir acompanhado de indicadores, na linha proposta pela doutrina²⁰⁷.

Disponível é a melhor nova técnica jurídica, seja experimental, seja já testada. Uma técnica jurídica já testada é a que foi experimentada em outro país, em outro ramo do direito, em outro setor do direito ambiental. Uma

205 Idem.

206 Idem, p. 561. Nota de rodapé nº 97: “Contribuir para a ‘construção de uma civilização ecológica é uma das funções do Conselho de Estado Chinês, consagradas na Constituição chinesa, desde a revisão constitucional de 2018”.

207 Idem, p. 562. Aqui a autora cita como notas de rodapé os indicadores para medir o progresso, que a Comissão Europeia adotou em 2009 e a bibliografia referente aos indicadores jurídicos desenvolvidos pelo INDIJEN, da Fduc.

técnica jurídica experimental é a que, além de diferir bastante de quaisquer técnicas jurídicas existentes, não foi testada previamente. Em qualquer dos casos, as técnicas jurídicas disponíveis são técnicas inovadoras.”

Ressalta-se que na presente visa-se adequar a LAPC à realidade da crise ecológica, a qual urge por socorro, e necessita da eficácia deste instrumento. A LAP é uma técnica jurídica estabelecida para a proteção ambiental passível de ser exercida por qualquer cidadão, a qual tornou possível o acesso à justiça. E a quase exaustão dos recursos naturais exige um tratamento mais apurado da questão ambiental a ser tutelada por esta norma, haja vista que não basta o acesso, mas a eficácia da norma.

Assim, *“devem ser observadas medidas proporcionais e razoáveis nos mecanismos de participação popular ambiental, principalmente nos judiciais, sob pena de a preservação do meio ambiente não ser alcançada”* (CORTE e SANTIN, 2011, p. 248).

A Constituição Portuguesa não é tão clara quanto a Constituição Brasileira²⁰⁸, por exemplo, em matéria de inovação. Traz como preceito em seu artigo 9º, d, *in fine*, a tarefa fundamental do Estado de *“promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais”*. Alexandra Aragão nos explica que a leitura de um texto criado em 1976, deve atualmente permitir *“um dever de fomentar uma mudança proativa e orientada para o futuro”*, em que onde se lê *‘transformação’*, ler-se-á *“transição”*, e onde se lê *‘modernização’*, ler-se-á *“inovação”*, em 2021 (ARAGÃO, 2021).

A lei de bases do ambiente²⁰⁹ foi mais explícita ao aludir expressamente a *‘ecoinovação’*, sendo este um instrumento de desenvolvimento contínuo e melhoria no desempenho de atividades económicas, a par da ecoeficiência e da gestão ambiental (ARAGÃO, 2021).

208 Informa Aragão, 2021, p. 566, que a Constituição brasileira vai mais longe, porque afirma-se que há nela contido a existência do princípio constitucional de inovação científica e tecnológica, consagrado em vários artigos da Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Cfr. RAGÃO, Alexandra. *Densificação jurídica do princípio da ecoinovação. A inovação jurídico-ecológica como resposta adequada à emergência climática e ambiental*. P. 545. Direito Constitucional: diálogos em homenagem ao 80º aniversário de J.J. Gomes Canotilho/Ana Cláudia Nascimento Gomes, Bruno Albergaria, Mariana Rodrigues Canotilho (Coord.) – Belo Horizonte: Fórum, 2021. 1.058 p. ISBN: 978-65-5518-191-3.

209 Artigo 20, nº 2 da Lei 19/2014 de 14 de abril.

É, portanto, ante uma previsão constitucional e uma previsão legal direcionada à proteção do ambiente (LAP), que cabe agora aos Tribunais um novo olhar para que consigam promover, incentivar, aplicar, escolher, certificar e verificar as práticas de ecomodernização eecoinovação, associadas a uma hermenêutica verde, fundada também nas bases principiológicas, para dar efetividade às suas decisões.

Finalizamos este subcapítulo com as conclusões de Janaína Rigo Santin e Thaís Dalla Corte, em importante artigo sobre a “*Ação Popular Ambiental e Cidadania Solidária: a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente e o modelo teórico do estado de direito ambiental*”, transcrevemos:

“Os moldes e fundamentos solidários do modelo teórico ambiental, apesar de não serem utilizados, já se verificam em nosso ordenamento jurídico. Logo, é a partir das bases existentes e com a colaboração de outros instrumentos, como a hermenêutica jurídica, que a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente, por intermédio de mecanismos judiciais, será efetiva, buscando-se, cada vez mais, a solidariedade do Estado de Direito Ambiental e o aperfeiçoamento da Ação Popular Ambiental”²¹⁰.

5.2 – A VISÃO DO NEOPROCESSUALISMO BRASILEIRO COMO UMA IDEIA DE INOVAÇÃO AO PROCESSO CIVIL PORTUGUÊS

Na mesma esteira de raciocínio, porém com os olhos mais voltados para o Processo Civil, sob uma ótica neoprocessualista, amparada no estudo do neoconstitucionalismo, em que não se perde de vista os princípios e os preceitos constitucionais, há autores que²¹¹ informam que, não só no Brasil, mas também mundialmente “(...) *muito mais do que um conjunto de normas de direitos e princípios que tendem a disciplinar o instrumento de acesso à justiça, este campo de estudo está*

210 CORTE, Thaís Dalla; SANTIN, Janaína Rigo. *Ação Popular Ambiental e Cidadania Solidária: a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente e o modelo teórico do estado de direito ambiental*, apud NUNES JÚNIOR, Venilto Paulo. *O conceito de soberania no século XXI*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, n. 42, ano 11, jan./mar. 2003. p.265. Disponível em: <www.academia.edu>. Acesso em: 12 de setembro de 2021.

211 Cfr. ALVES, Giselle Borges; PINTO, Henrique Alves. *O Neoprocessualismo e o Código de Processo Civil brasileiro de 2015* – Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito pela UFRGS – Vol. 13, nº 2, 2018, Edição Digital – p. 352-378.

vocacionado à implementação efetiva dos direitos fundamentais”²¹². Ainda, segundo eles,

*Contudo, deve-se perceber que novas perspectivas foram abertas a partir da edição do novo Código de Processo Civil, que traz a necessidade de pensar o processo sob a perspectiva do jurisdicionado, não se podendo observar o rigorismo das técnicas processuais como um fim em si mesmo, sendo esta a justificativa para a análise empreendida neste estudo. G.n.*²¹³

Também,

*“Se antigamente o direito processual civil era praticado sob a ótica subsuntiva, pautado por um raciocínio silogístico, hoje percebe-se que tal concepção não é bastante em si mesma para a solução de casos mais complexos, tais como os que envolvem a implementação de direitos fundamentais sociais, as demandas de caráter coletivo ou as colisões entre princípios e direitos fundamentais”*²¹⁴.

Depreende-se desse novo olhar para o processo civil, que a sistemática do neoconstitucionalismo impõe uma revisão do seu clássico conceito de tutela condenatória, haja vista a existência de direitos fundamentais sociais, que, quando reconhecidos em juízo carecem de técnica processual mais adequada para a sua implementação (ALVES e PINTO, 2018, p. 353). Ou melhor, não basta apenas olhar para a Constituição, encontrar, identificar, e interpretar a existência de direitos fundamentais, mas nada disso ser eficazmente tutelado na prática.

A tendência é que haja uma interdisciplinaridade, um diálogo das fontes, constitucionais e outras matérias do direito, que no caso em tela seriam o direito processual civil, e o direito ambiental.

Citando Benjamim e outros, ALVES e PINTO (2018, p. 355),

[...] ‘diálogo’ porque há influência recíproca, ‘diálogo’ porque há aplicação conjunta das duas normas ao mesmo tempo e ao mesmo caso, seja complementarmente, seja subsidiariamente, seja permitindo a opção pela fonte prevalente, ou mesmo permitindo uma opção por uma das leis em conflito abstrato – uma solução flexível e aberta, de interpenetração, ou

212 Idem., p. 1-2.

213 Idem, p. 2.

214 Idem, p. 2.

mesmo a solução mais favorável ao mais fraco da relação (tratamento diferente dos diferentes).

Para J. J. Gomes Canotilho²¹⁵,

“tal como ocorre com o direito processual em geral, o direito processual constitucional não é um fim em si mesmo. Serve para a realização do direito constitucional material. Através dos processos constitucionais garante-se, desde logo, a Constituição. Garantir a Constituição contra normas inconstitucionais significa proteger a ordem constitucional objectiva”. (...).”

Continua afirmando o autor português,

“a garantia da Constituição como ordem constitucional objectiva não exclui a incidência de dimensões subjectivas relacionadas com a protecção dos direitos subjectivos das pessoas físicas e colectivas. Estas dimensões são particularmente relevantes no processo de fiscalização concreta (itálicos no original)” (CANOTILHO, 2003, p. 969).

Verifica-se, portanto, a relevância em se discutir o direito material viabilizado pelo processo. É por meio do processo que se realiza a jurisdição²¹⁶. O direito ao acesso da justiça corresponde a uma pretensão de quem bate às portas do judiciário buscando uma solução eficaz, além de juridicamente adequada para o seu conflito.

Vale aqui colacionar importantes ensinamentos dos doutrinadores brasileiros sobre o neoprocessualismo, senão vejamos:

*Sendo assim, por meio desta visão constitucional do processo, percebe-se, conforme observa Marinoni et al. (2015, p. 486), que ele “deve produzir decisões legitimadas e justas, ou seja, **decisões adequadas aos direitos fundamentais, porque o processo deve ser visto em uma dimensão externa, de atuação dos fins do Estado**”. Deve se desenvolver de modo a oportunizar a efetiva participação de seus atores, juízes e demandantes, como mandam as*

215 As duas próximas citações de J. J. Gomes Canotilho foram extraídas do texto de ALVES, Giselle Borges; PINTO, Henrique Alves. *O Neoprocessualismo e o Código de Processo Civil brasileiro de 2015* – Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito pela UFRGS – Vol. 13, nº 2, 2018, Edição Digital – p.355, nota de rodapé nº 1.

216 “Para Câmara (2016, p. 33), a “*jurisdição é, em outros termos, a ‘jurisconstrução’ de um resultado juridicamente correto para a causa submetida ao processo. E o resultado precisa ser juridicamente legítimo. Não pode o juiz ‘inventar’ a solução da causa. Ninguém vai ao Judiciário em busca de uma solução a ser inventada pelo juiz. O que se busca é o conhecimento de um direito que já se tem (e daí, a natureza declaratória da jurisdição)*. Cfr. ALVES, Giselle Borges; PINTO, Henrique Alves. *O Neoprocessualismo e o Código de Processo Civil brasileiro de 2015* – Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito pela UFRGS – Vol. 13, nº 2, 2018, Edição Digital – p.356, nota de rodapé nº 2.

novas disposições da Lei nº 13.105 de 2015 através dos seus artigos 1º, 6º, 8º, 9º, 10 e 11. G.n.

Destaque-se o que ressalta Didier Júnior (2015, p. 38)²¹⁷:

“Não há processo oco, todo processo traz a afirmação de ao menos uma situação jurídica carecedora de tutela jurisdicional. Essa situação jurídica afirmada pode ser chamada de direito material processualizado ou simplesmente direito material (itálicos no original)”. Como todo processo é um instrumento condutor de uma pretensão de direito material deduzida em juízo, se, do ponto de vista didático, a separação entre “direito” e “processo” é bastante esclarecedora, não poderá, todavia, ela implicar em um processo neutro em relação ao direito substancial que corresponde ao seu objeto”.

5.3 – BREVES LINHAS SOBRE A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO NEOPROCESSUALISMO, CONSOANTE A DOCTRINA BRASILEIRA

Numa tentativa de justificar esse novo estudo sobre o processo civil, como sendo um instrumento para se alcançar o direito material, que neste caso é o ambiente, faremos uma breve alusão da evolução histórica do processo, na tentativa de expor que o direito processual civil já experimentou, como toda ciência, vários avanços no que diz respeito à reformulação de seus institutos.

A importância dessa análise histórica é justificável, tendo em vista o que se pretende com o presente, ou melhor, demonstrar que é possível a mudança de paradigmas, principalmente, dentro do processo civil, para que consigamos avançar, não só a ciência, mas principalmente a efetividade das tutelas dadas pelo poder judiciário.

O processo passou, primeiramente, por uma fase sincretista ou praxista, em que não se verifica uma diferença exclusiva do direito substancial e do processo, e nessa fase o processo é estudado sem nenhuma preocupação científica, mas apenas em aspectos práticos (ALVES e PINTO, 2018).

Em uma segunda fase, já denominada de processualismo, em que a ciência do processo começou a lançar seus alicerces científicos, “*tendo como objetivo maior*

217 Idem, *apud* Fredie Didier Júnior.

efetuar a diferenciação entre o direito material e o processo”²¹⁸. Este começou, portanto, a ganhar autonomia, apesar de manter inerente ao direito material (ALVES e PINTO, 2018).

Posteriormente, em uma terceira fase, identifica-se uma corrente instrumentalista, que estabelece uma relação circular entre o direito material e o processo, embora reconhecesse inúmeras diferenças entre esses direitos. Nesta fase, o processo é tido como o instrumento viabilizador, por meio da jurisdição, à efetivação dos direitos materiais. E é exatamente nesta fase instrumentalista que o processo passa a ser objeto de estudo de outras ciências sociais, como a sociologia, a filosofia, e economia, em que a concentração das pesquisas foi a temática do acesso à justiça (ALVES e PINTO, 2018).

Diante disso podemos afirmar que esse acesso aos Tribunais foi confirmado pela previsão do direito fundamental ao ambiente, na CRP e, posteriormente, com a promulgação da LAPC.

Dando sequência à evolução processual, aproveitando a maior parte dos sucessos obtidos nas fases anteriores para, então, traçar uma nova compreensão sobre o processo, encontra-se a fase atual, nomeadamente neoprocessualista²¹⁹ (ALVES e PINTO, 2018).

Na atual fase neoprocessualista verifica-se um intenso diálogo com o neoconstitucionalismo, “*pois operará, basicamente, por meio da metodologia desta nova acepção do direito constitucional*”²²⁰ (ALVES e PINTO, 2018). Aqui ele se dirige a revisar vários tipos processuais ao adotar novas premissas metodológicas²²¹.

Esse neoprocessualismo é conhecido por alguns autores como formalismo-valorativo ou formalismo mitigado²²². Para Carlos Alberto Álvaro de Oliveira²²³, o

218 Cfr. CUNHA, Leonardo Carneiro. *Processo civil comparado – Análise entre Brasil e Portugal*. Organizadores: CAPELO, Maria José Capelo *et al.* Editora Forense. São Paulo, 2017, p. 89-135.

219 *Idem*, p. 361.

220 *Idem*, p. 362.

221 Cfr. também, PERALTA. Carlos E, ALVARENGA, Luciano J. e AUGUSTIN, Sérgio. *Direito e Justiça ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica*. Caxias do Sul, RS: Edues, 2014.

222 Matéria esta, do formalismo mitigado, realizada nas primeiras aulas de Direito Processual I, ministrada pelo Senhor Doutor Miguel Mesquita, no âmbito do 2º Ciclo de Estudos do Mestrado em Direito na área de especialização em Ciências Jurídico-Civilísticas, com menção em Direito Processual Civil.

223 OLIVEIRA, Carlos Alberto de. O Formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *Revista de Processo*. RePro, v. 31, n. 137, jul. 2006.

neoprocessualismo é conhecido como “o formalismo-valorativo, por destacar a importância que se deve dar aos valores constitucionalmente protegidos na pauta de direitos fundamentais na construção e aplicação do formalismo processual”²²⁴.

Essa fase processual funda-se na conduta ética dos que vêm litigar em juízo, em que destaca-se, dentro do sistema processual civil português, alguns dos dispositivos previstos no Título I – ‘Das disposições dos princípios fundamentais’, do Livro I do CPC português, como o princípio da cooperação, o dever de boa-fé processual e da garantia de acesso aos tribunais²²⁵.

Consoante o entendimento de Eduardo Cambi, sobre o neoprocessualismo, vale a transcrição do que segue²²⁶:

“O direito da pós-modernidade, local da morada do neoprocessualismo, quer combater a privação de direitos que foram baseados em excessivos critérios formalísticos. Refuta ele os métodos de coerção e restrição de acesso adequado à justiça pautados pela crença insuperável do rito, do procedimento e das variantes burocráticas, “que fazem com que o direito seja acessível tão somente àqueles que sobrevivem as armadilhas e artimanhas criadas pelo sistema jurídico.

O neoprocessualismo quer construir e desenvolver técnicas processuais que se voltam sistematicamente à promoção e concretização dos direitos fundamentais. Para cumprir com este objetivo será “indispensável enfrentar o problema do fetichismo das formas. O apego exagerado à forma cria obstáculos não razoáveis à utilização do processo como mecanismo de promoção de direitos fundamentais”.

Ainda, vale transcrever o que prevê a melhor doutrina brasileira acerca do tema em destaque, que consoante Luiz Guilherme Marinoni, e outros²²⁷, que o processo agora é o instrumento pelo qual o Estado exerce poder, determinando a regra ao caso concreto. E que, tendo em vista tantas decisões judiciais que estão muito distantes da ideia de atuação da vontade da lei, tendo-se hoje que a legitimidade desta está atrelada aos

224 Cfr. ainda, CUNHA, Leonardo Carneiro. *Processo civil comparado – Análise entre Brasil e Portugal*. Organizadores: CAPELO, Maria José Capelo et al. Editora Forense. São Paulo, 2017, p. 89.

225 Respectivos artigos 7º, 8º e 2º do CPC Português.

226 CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo. Direitos Fundamentais, Políticas Públicas e Protagonismo Judicial*. São Paulo: Almedina, 2016, p. 142-143.

227 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil, v. I*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 160.

direitos fundamentais, ela não pode deixar de ser interpretada em consonância com a Constituição e, se for o caso, ser conformada a ela (MARINONI *et al.*, 2015)²²⁸.

Portanto, podemos concluir que esse novo olhar para o direito, dentro de uma nova percepção hermenêutica, de interação e de diálogo de fontes é que fará avançar a ciência jurídica no âmbito do direito adjetivo para que este consiga ter eficácia na veiculação do direito substantivo²²⁹.

5.4 – INOVAÇÃO ECOLÓGICA NO MUNDO JURÍDICO

Voltando à ideia deecoinovação desenvolvida pela melhor e mais recente doutrina ambiental portuguesa, mencionada no subcapítulo 7.1, restou demonstrada a necessidade de inovação para que o direito consiga atravessar a transição ecológica. Segundo Alexandra Aragão, “*O direito da ecoinovação pode funcionar como catalisador de inovação socioeconómica, institucional ou organizacional; mas o direito pode ser, ele mesmo, objeto de inovação destinada a produzir benefícios ecológicos*”²³⁰.

Também, retornando ao que já expusemos em citação a essa doutrina, e respondendo então ao questionamento advindo desses apontamentos, de como inovar juridicamente por meio de um direito ecoinovador, adequado à transição ecológica? (ARAGÃO, 2021)²³¹.

Responde a autora que

228 Bem como, citamos Leonardo Carneiro da Cunha em importante ensinamento acerca dessa temática: “*A utilização, no art. 1º do CPC, do termo “valores” não é boa, pois poderia dar margem a decisionismos, fragilizando a autonomia do direito e facilitando o solipsismo judicial. Na verdade o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme as normas fundamentais estabelecidas na Constituição da República. Tais normas já incorporam os valores que são casos ao sistema Brasileiro. O processo civil, e, de resto, as decisões judiciais não devem basear-se em “valores”, mas em “normas”. Não é sem razão, aliás, que o art. 8º do CPC determina que o juiz deve observar a legalidade, que há de ser entendida como juridicidade, ou seja, deve o juiz observar todo o ordenamento jurídico, mais propriamente as normas que o compõem.*”

229 Essas terminologias, como a de ‘direito adjetivo’ e ‘direito substantivo’, mais utilizadas no direito português, traduzem-se respectivamente em “direito processual” e “direito material”, terminologias estas do direito brasileiro.

230 Cfr. em ARAGÃO, Alexandra. *Densificação jurídica do princípio da ecoinovação. A inovação jurídica-ecológica como resposta adequada à emergência climática e ambiental*. P. 569. Direito Constitucional: diálogos em homenagem ao 80º aniversário de J.J. Gomes Canotilho/Ana Cláudia Nascimento Gomes, Bruno Albergaria, Mariana Rodrigues Canotilho (Coord.) – Belo Horizonte: Fórum, 2021. 1.058 p. ISBN: 978-65-5518-191-3.

231 *Idem*, p. 570, onde consta esta indagação feita pela autora.

“Inovação por design é um processo de criatividade, concepção e execução sistemática de soluções jurídicas deliberadamente novas, inovadoras ou inéditas, que sejam transformadoras ou disruptivas, e sempre adequadas às necessidades reais e aos desafios da sustentabilidade atual e futura”.

E, portanto, respondemos que há uma nova técnica jurídica, conforme exposto neste capítulo em seus subcapítulos, disponível²³², que já vem sendo testada no Brasil, no mesmo ramo do direito processual civil para se buscar a jurisdição para as questões ambientais de forma eficaz, ou seja, com uma nova ótica, utilizando-se de uma nova hermenêutica, um diálogo de fontes, um neoprocessualismo, amparado nos direitos fundamentais dentro de um desenvolvimento neoconstitucionalista.

Acreditamos que esse raciocínio deve observar as devidas limitações tradicionais, em que esse novo paradigma deve ser submetido, não só a um intenso processo reflexivo, mas também a um processo de indicadores jurídicos, para que não corra o risco de não passar de apenas um modismo.

Para que consigamos ainda mais positivar essa ideia de direito à transição ecológica e também à ecoinovação, no intuito de buscar uma eficácia à tutela do ambiente, citamos a doutrina mais recente, no sentido de que há graus de inovação jurídica ecológica e que o que estamos propondo aqui nessa dissertação vai ao encontro do “*grau de inovação moderada*”, dentro de um “*cenário de direito preventivo*”²³³.

Por fim, inovar juridicamente e ecologicamente na aplicação da LAPC, seria, conforme os dizeres de Aragão²³⁴,

232 Conforme já apontamos em citação à ARAGÃO, 2021, em p. 67 dessa obra.

233 Ensinamentos relativos aos graus de inovação jurídico-ecológicos explicitados por ARAGÃO, 2021, p. 570-572. O grau “*Moderadamente inovador ou renovado é um direito anteriormente inexistente, pelo menos naquele contexto, naquela perspectiva, com aquela função ou para aquele fim. No entanto, já existiam normas jurídicas similares noutro contexto, noutra perspectiva, com outras funções ou para outros fins. A solução jurídica adotada consistiu numa transposição de contextos e é aí que reside a inovação.(...) Além de ser novo, este direito inova moderadamente. O grau de inovação do direito renovado é médio.*” Cenário preventivo é explicado como um cenário em que “*Há alguma inovação quando se renovam instrumentos jurídicos para resolver problemas ecológicos crônicos. Este é um cenário de atuação preventiva, em que se espera que o direito desempenhe (finalmente) um papel transformador, estando os riscos deste cenário relativamente baixos e associados apenas ao caráter relativamente inovador do instrumento*”.

234 Cfr. em ARAGÃO, Alexandra. *Densificação jurídica do princípio da ecoinovação. A inovação jurídico-ecológica como resposta adequada à emergência climática e ambiental*. P. 574. *Direito Constitucional: diálogos em homenagem ao 80º aniversário de J.J. Gomes Canotilho/Ana Cláudia Nascimento Gomes, Bruno Albergaria, Mariana Rodrigues Canotilho (Coord.) – Belo Horizonte: Fórum, 2021. 1.058 p. ISBN: 978-65-5518-191-3.*

“O direito relativamente inovador é um direito de continuidade, que pretende desenvolver efeitos profundamente transformadores através da extrema acentuação de determinadas características que reforçam a efetividade jurídica. Mesmo recorrendo a organismos jurídicos clássicos e bem conhecidos; a modelos legislativos suficientemente testados; a configurações administrativas bem estabilizadas; a tipologias usuais de obrigações; e às sanções jurídicas habituais, no final ambiciona operar mudanças sociais e económicas igualmente profundas. Como? A transformação desejada no nível das práticas, das atitudes, dos comportamentos, das decisões, dos processos, dos planos, das estratégias, dos objetivos ou das metas decore do facto de se tratar de um direito ultrasofisticado, desenhado como um instrumento de precisão, e que globalmente assume características tais que lhe conferem uma elevada efetividade. Exemplificando: uma lei pode basear-se na mais clássica das abordagens jurídicas (por ex. uma típica norma penal), mas produzir efeitos profundamente transformadores dos comportamentos individuais e coletivos, da sociedade e da economia, na medida em que consiga caracterizar o comportamento ilícito de forma indubitável que permita uma interpretação unívoca e ainda na medida em que consiga prever sanções suficientemente fortes, amplamente difundidas, bem interiorizadas, sistematicamente fiscalizadas, rapidamente aplicadas e devidamente fundamentadas. Estas são as características de um direito ambiental efetivo, na construção de Prieur e Mekouar”²³⁵.

5.5 – A IDEIA DE UM CÓDIGO DE PROCESSO COLETIVO. POR QUE NÃO?

Atentos às inúmeras dificuldades apontadas ao longo do presente trabalho, e consoante os questionamentos que pairam ante as problemáticas que envolvem, não só a LAPC, mas de forma generalizada, os processos coletivos²³⁶, é cediço que Portugal avançou ao criar a LAP para a defesa dos direitos difusos, sendo esta entendida por alguns autores como um verdadeiro sistema de processos coletivos²³⁷.

235 Idem. ARAGÃO *apud* PRIEUR *et al.* Measuring the effectivity of environmental law through legal indicators in the context of francophone Africa. In KAMERI-MBOTE, Patricia; ODOTE, Collins (Ed.) *Brazing the Trail*. Professor Charles Okidi’s enduring legacy in the development of environmental law. Nairobi: University of Nairobi, School of Law, 2019.

236 A título de curiosidade, sobre o processo coletivo na Argentina, cfr. VERBIC, Francisco. *An overview of civil procedure in Argentina* – Civil Procedure Review – v. 10, N. 2: MAI-AGO, 2019 – ISSN 2191-1339 – Editora JUSPODIVM.

237 Segundo Ada Pellegrini Grinover, “Brasil, Colômbia, Dinamarca, Israel, Noruega, Portugal e Suécia, Além das Províncias de Catamarca e Rio Negro (Argentina), são os países que apresentam um

Apesar disso, cremos que essa medida ainda precisa ser aperfeiçoada, porque restou clarividente que a APC em Portugal, em defesa do ambiente, sequer é ajuizada pelos legitimados.

Sobreleva-se o fato de que um dos indicadores para a “*avaliação geral da eficácia da lei ambiental nacional*”, o qual já enunciamos em outro momento da dissertação, e que inclusive respondemos, mais precisamente em relação à entrada dos “*instrumentos legais*” e da “*justiça*”, foi o seguinte questionamento: 1 – “*Existe um código de ambiente?*”; como resposta, não!

Podemos afirmar que as formas tradicionais do processo não satisfazem à tutela almejada quando da busca pelos direitos supraindividuais. Nos dizeres de Antônio Gidi²³⁸:

“Tem sabor de lugar comum a afirmação de que o processo tradicional não se presta à defesa dos direitos e interesses transindividuais, cujas características os colocam a meio caminho entre o interesse público e o privado, sendo próprios de uma sociedade globalizada e resultado de conflitos de massa. E igualmente clara é a dimensão social do reconhecimento e tutela dos direitos e interesses transindividuais, por serem comuns a uma coletividade de pessoas e somente a estas. Interesses espelhados e informais à tutela de necessidades coletivas, sinteticamente referíveis à qualidade de vida. Interesses de massa, que comportam ofensas de massa e que colocam em contraste grupos, categorias, classes de pessoas.”

No mês de maio do ano de 2002, em Roma, no decorrer do VII Seminário Internacional coorganizado pelo “*Centro di Studi Giuridici Latino Americani*” da “*Università degli Stude di Roma – Tor Vergata*”, pelo “*Instituto Italo-Latino Americano*” e pela “*Associazione di Studi Sociali Latino-American*”²³⁹, um brilhante jurista brasileiro teve a ideia de elaborar alguns modelos de Código de Processos Coletivos, tanto para países de língua escrita como países de direito civil, além do

verdadeiro sistema de processos coletivos”. Cfr. GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.*, *Os processos coletivos nos países de civil law e common law – Uma análise de direito comparado*. 2ª edição – Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2011, p. 35.

238 Cf. GIDI, Antônio, 2004, em “*Comentários ao Código Modelo de Processos Coletivos. Um diálogo Ibero-Americano*”, p. 487.

239 Termos escritos na língua Italiana, e que agora traduzimos para a língua portuguesa, respectivamente: “*Centro de Estudos Jurídicos Latino-americano*” da Universidade de Roma – Tor Vergata”. E “*Associação de Estudos Sociais Latino-Americanos*”.

modelo apontado que foi um Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América. Essa ideia foi amadurecida e incorporada pela Diretoria do Instituto Ibero-Americano, ainda em Roma, que em “*Assembleia, foi votada a proposta de se empreender um trabalho que levasse à elaboração de um Código Modelo de Processo Coletivos para Ibero-América, nos moldes dos já editados Códigos Modelo de Processo Civil e de Processo Penal*”²⁴⁰ (GRINOVER *et al.*, 2011).

Renomados juristas²⁴¹ receberam a incumbência de preparar uma proposta de Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, que foi transformada em Anteprojeto, o qual posteriormente foi submetido a uma plêiade de professores ibero-americanos, os quais manifestaram sua opinião²⁴². Esses trabalhos foram posteriormente apresentados no XII Congresso Mundial de Direito Processual, na cidade do México, em setembro de 2003. Passou ainda por uma Comissão Revisora, integrada por distintos jurisconsultos²⁴³ que discutiram e aperfeiçoaram o projeto, recebendo também em Roma algumas sugestões de aperfeiçoamento que foram recepcionadas. O anteprojeto foi então, convertido em Projeto, aprovado pela Assembleia Geral do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual, em outubro de 2004, durante as XIX Jornadas Ibero-Americanas de Direito Processual, em Caracas, restando formado o Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América (GRINOVER *et al.*, 2011).

Nos dizeres de Ada Pellegrini Grinover, a ideia proposta por Gidi é de:

“(...) um Código que pudesse servir não só como repositório de princípios, mas também como modelo concreto para inspirar as reformas, de modo a tornar mais homogênea a defesa dos interesses e direitos transindividuais em países de cultura jurídica comum. O Código – como sua própria denominação diz – deve ser apenas um modelo, a ser adaptado às peculiaridades locais, que serão levadas em consideração na atividade legislativa de cada país; mas deve ser, ao mesmo tempo, um modelo plenamente operativo. (...)”

240 Cfr. GRINOVER, Ada Pellegrini et al, *Os processos coletivos nos países de civil law e common law – Uma análise de direito comparado*. 2ª edição – Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2011, p.28-29.

241 Idem. Esses renomados juristas foram: Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Antônio Gidi, os quais apresentaram seu trabalho nas Jornadas Ibero-Americanas de Direito Processual, em Montevideú, em outubro de 2002, sendo esta proposta transformada em Anteprojeto.

242 Idem. Essa submissão foi coordenada por Antônio Gidi (Brasil) e Eduardo Ferrer MacGregor (México).

243 Idem. Esses jurisconsultos foram: Ada Pellegrini Grinover, Aluisio G. de Castro Mendes, Anibal Quiroga León, Antonio Gidi, Enrique M. Falcon, José Luiz Vásquez Sotelo, Kazuo Watanabe, Ramiro Bejarano Guzmán, Roberto Berizonce e Sergio Atavia.

O modelo do Código inspirou-se, em primeiro lugar, naquilo que já existia nos países da comunidade ibero-americana, complementando, aperfeiçoando e harmonizando as regras existentes, de modo a chegar a uma proposta que pudesse ser útil para todos. Evidentemente, foram analisadas a sistemática norte-americana das class actions e a brasileira das ações coletivas (aplicada, à época, há quase 20 anos), mas o código afastou-se em diversos pontos dos dois modelos, para criar um sistema original, adequado à realidade existente nos diversos países ibero-americanos.

Tudo isso foi levado em conta para a preparação do Código, que acabou, por isso mesmo, perdendo as características de um modelo nacional, para adquirir efetivamente as de um verdadeiro sistema ibero-americano de processos coletivos, cioso das normas constitucionais e legais já existentes nos diversos países que compõem aquela comunidade”²⁴⁴.G.n.

Ademais, gostaríamos de ressaltar que o processo coletivo teve determinado sucesso no Brasil, uma vez que, em relação à tutela judicial coletiva é um dos modelos mais avançados que outros ordenamentos jurídicos de *civil law*, que tentaram implantar o sistema de tutela coletiva, e que talvez tenha sido o que mais tenha produzido ações coletivas e mudanças relevantes na sociedade a partir de litígios coletivos (JÚNIOR, 2019, p.15)²⁴⁵.

Essa é uma sugestão para a resolução dos inúmeros problemas abordados. Acreditamos que só o fato de se pensar em criar um código específico para as ações coletivas na defesa de vários interesses difusos, envolvendo diversos direitos a serem tutelados, como o ambiente, sem dúvida é um início para melhorarmos a efetividade da Justiça, e a eficácia das decisões, sempre com os olhos voltados para os inúmeros princípios do direito, sem perder de vista os constitucionalmente irradiadores para também alcançarmos uma maior segurança jurídica^{246/247}.

244 Idem, p. 30.

245 Cfr. JÚNIOR, Hermes Zaneti. *Processo coletivo no Brasil: sucesso ou decepção?* Civil Procedure Review – v. 10, N. 2: mai.-ago, 2019 – ISSN 2191-1339 – Editora JUSPODIVM.

246 O código modelo foi inspirado no que já existe nos países da comunidade ibero-americana, bem como com complementação, aperfeiçoamento e harmonização às regras existentes. Adquiriu, portanto, características para um sistema ibero-americano de processos coletivos. O projeto compõe-se de VII Capítulos. Em linhas curtas, o Cap. I vem a conceituar os interesses ou direitos difusos, subsumidos os coletivos e os individuais homogêneos; o Cap. II trata dos provimentos jurisdicionais que se podem obter pelo exercício da ação coletiva, preocupando-se com a efetividade do processo coletivo; o Cap. III trata das regras processuais aplicáveis, em geral, aos processos coletivos, como a competência, o pedido e a causa de pedir, previsão de meios alternativos de resolução de conflitos, dentre outros; o Cap. IV fala sobre as ações em defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos e sobre a ação coletiva reparatória dos danos individualmente sofridos; o Cap. V trata a conexão, litispendência e coisa julgada;

Diante dos relatórios nacionais apresentados por diversos países Ibero-americanos, em relação ao Código Modelo, tiveram eles um posicionamento de considerar adequado o repositório de princípios e regras para impulsionar as reformas necessárias. Situação esta diferente da encontrada nos países, membros da UE, em relação a uma diretiva geral proveniente desta, no intuito de orientar os processos coletivos (GRINOVER *et al.*, 2011).

Embora as diretivas da UE sejam mais impositivas do que o modelo de código (que não possui nenhum poder coercitivo, mas apenas como protótipo) aos estados membros, Portugal o apoiou com algumas ressalvas pontuais, os princípios e regras do Código, considerando-o como modelo a ser seguido em suas reformas legislativas (GRINOVER *et al.*, 2011).

Pois bem, foi nos idos de 2011 que essa brilhante doutrinadora, juntamente com outros iluminados processualistas, realizou esse levantamento de um relatório, no qual analisou-se comparativamente os processos coletivos nos países de *civil law* e de *common law*. Naquela época era prevista a mudança de um estágio (ainda imaturo), no qual os processos coletivos se encontravam, nos países de *civil law*, para um estágio de evolução consoante o desenvolvimento das *class action*, e que, cada vez mais, os países criassem verdadeiros sistemas de processos coletivos.

Também, havia já a preocupação com a efetividade dos processos coletivos, apontando para uma inclinação para a contemplação da tutela jurisdicional ser a mais ampla possível e, destacamos aqui que Portugal já havia avançado neste aspecto, haja vista a previsão na Lei nº 83/95, em seu artigo 12º estabelecer que a ação popular pode ser exercida tanto na esfera administrativa, quanto na cível, e que também ela pode revestir quaisquer das formas previstas no CPC português.

Ainda, não podemos deixar de mencionar que também existiria um caminho evolutivo no sentido de se abandonar os institutos do processo civil clássico que se demonstrou inadequado para fazer tutela aos conflitos das massas, voltando-se então

Cap. VI Introduce uma novidade para os ordenamentos de *civil law*: ação coletiva passiva, ou seja, a *defendant class action* do sistema norte-americano; por fim, o Cap. VII trata das disposições finais, contemplando uma recomendação ao intérprete e determinando a aplicação subsidiária dos diversos Códigos de Processo Civil e legislações especiais pertinentes, no que não forem incompatíveis.

247 O CDC brasileiro trouxe inúmeras vantagens para a tratativa dos direitos do consumidor. Embora esteja longe de garantir uma efetividade do judiciário, talvez fosse o caso de o país adotar também um código específico para tratar dos variados interesses difusos amparados pela CRFB e pelas leis esparsas, no intuito de se alcançar, também, uma Justiça efetiva.

para o desenvolvimento de esquemas próprios de processos coletivos, que demandam a revisitação de institutos tradicionais (GRINOVER *et al.*, 2011). Observa a autora, que “(...) a legitimação e a coisa julgada são os exemplos mais clamorosos nessa matéria.”

No entanto, o que se observa na atualidade é que aquela tendência que os processos coletivos vinham sofrendo, estagnou. Não notamos nenhuma alteração ou reforma legislativa, mesmo não dando frutos as AP portuguesas, precisamente as da esfera cível, que conforme comprovamos são ínfimas²⁴⁸.

Essa dedução nos traz a noção não só de paralisação desse processo evolutivo, bem como de insuficiência, ou ineficácia no tratamento da ação popular na esfera cível para a defesa do ambiente. Estancamento que observamos também nas pesquisas a respeito da temática. Há pouca literatura portuguesa, recente, dissertando sobre o tema. Não localizei preocupação com uma ação desta monta, e ainda mais por ser um belo instrumento de defesa do ambiente que não está a ser veiculada pelos cidadãos e demais legitimados em Portugal.

É por isso que não podemos deixar de nos atentarmos para os países, como o Brasil, que, já naquela época tinha algo a dizer, conforme muito acrescentou no relatório levantado pelos autores já citados, e em suas experiências vem desenvolvendo ainda nos dias de hoje muita pesquisa sobre as ações coletivas de forma geral²⁴⁹. Ressalta-se que há no Congresso Nacional Brasileiro Projetos de Leis para a reforma da ACP brasileira²⁵⁰, que é a ação que mais está em consonância com a AP em Portugal.

Embora a LAP seja um microssistema processual de tutela coletiva em defesa do ambiente, sua promulgação se deu no ano de 1995, e verificamos que, de lá para cá,

248 Cfr. PROJETO DE LEI BRASILEIRA nº 8058/2014 proposta pelo deputado Dr. Paulo Teixeira - empreendido inicialmente pelo CEBEPEJ - Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, ora presidido pela Professora Ada Pellegrini Grinover, que sucedeu a seu criador, Professor Kazuo Watanabe. Posteriormente, a última versão do projeto foi debatida por grupos de trabalho durante o 2º Seminário sobre controle jurisdicional de políticas públicas, realizado pelo CEBEPEJ-IBEA/RJ - Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. E também,

249 Em objeção a estas ideias aqui propostas, ver ORTIZ, Juan Carlos Guayacán. *La Acción Popular, La Acción De Grupo Y Las Acciones Colectivas* – Comparación de algunos tópicos entre el ordenamento colombiano y el Anteproyecto de Código Modelo de procesos colectivos para Iberoamérica – Revista de derecho privado nº 9 – 2005.

250 Cfr. Projeto De Lei Brasileira nº 4778 e 4441 de 2020, propostos na Câmara dos Deputados, sendo o primeiro a formulação de uma nova Lei de Ação Civil Pública e o segundo, o instrumento que disciplina essa nova Lei de Ação Civil Pública no Brasil. Disponíveis em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261966>>. E também em <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2263651>>. Acesso em: 01 de outubro de 2021.

ou seja, em mais de duas décadas, ela sofreu apenas uma reforma, mesmo os índices refletindo a quase invisibilidade da ação popular cível em defesa do ambiente.

Atentos ao indicador de eficiência da normal nacional, o qual traz como questionamento se há no país um código específico para a defesa ambiental e sendo, portanto, a resposta negativa, conforme já abordado, a criação de um Código Ambiental, recepcionando esse sistema processual criado pela LAP, mais as alterações sugeridas por modelos de códigos coletivos, e com a observância dos preceitos constitucionalmente já previstos, consoante o que já foi desenvolvido e apontados nesta dissertação, com as devidas peculiaridades do regime jurídico português, sem dúvida seria inovador.

5.6 – A CRIAÇÃO DE TRIBUNAIS AMBIENTAIS

A sugestão para a criação de uma Justiça especializada, refletida em Tribunais específicos para tratar de questões ambientais não nos parece utópica, ao contrário do que entende Paula Cristina Pereira Amorim²⁵¹.

Ante a importância do bem ambiente ser protegido, tutelado, acautelado, e diante de todas as dificuldades apontadas — nomeadamente: a divergência em relação à competência dos Tribunais para julgar as AP, por meio dos Tribunais Judiciais ou Administrativos, resultando em mais uma das inúmeras lides morosas, visto que as ações acabam sendo direcionadas para os Tribunais de Conflitos para que estes determinem onde será julgada a ação —, urge a necessidade de adequação das vias judiciais, mesmo que isso resulte em custos e demora para a sua implementação. O que não pode mais esperar é o ambiente, pois é vital à humanidade.

Nesta ideia, para alguns ambiciosa, estaríamos defendendo o direito de transição ecológica e, também, estaríamos envolvidos naecoinovação.

Incide aqui o indicador de eficiência da norma nacional, e que, em relação à entrada “*Justiça*”, questiona se há a existência de Tribunal Ambiental.

251 Idem, p. 113.

Ademais, não podemos deixar de mencionar a grande complexidade dos conflitos ambientais, visto que possuem características específicas/particulares, exatamente pela generalidade dos conflitos em contexto ambiental, visto que são compartilhados por diferentes autores, e representam interesses diversos de natureza homogênea, difusa, requerendo assim, meios mais apropriados e eficazes para a tratativa dessas disputas.

Sendo assim, a previsão da Justiça especializada se daria com a observância de magistrados investidos na função com os mesmos direitos, garantias e deveres, porém mais capacitados para a especificidade da matéria ambiente, bem como os outros auxiliares da Justiça, sendo que, em consequência, acarretaria, ainda, em uma especialização por parte dos operadores do direito.

De acordo com um estudo apresentado por um Juiz de um Tribunal Ambiental especializado²⁵² essa é uma das características que faz prosperar os Tribunais Ambientais porque o fato dos juízes terem conhecimentos específicos sobre o meio ambiente, ou serem alfabetizados neste sentido, para que consigam contribuir para o desenvolvimento da jurisprudência em favor do meio ambiente, é um fator que mantém a confiança do jurisdicionado.

Também caberia a concentração da competência para lidar com a matéria direito do ambiente nas diferentes esferas que tutelam o bem ambiente, como a cível, a administrativa e a penal.

Compulsando comentários sobre a criação do Tribunal Ambiental de Vermont²⁵³, sendo este um Tribunal Judicial de Primeira Instância, criado em 1990, e desde julho de 2010 está inserido como órgão do Poder Judiciário, e analisando os elementos processuais com relação à criação deles, tem-se como comentários a necessidade de previsão de uma acessibilidade geral, a existência de um sistema de apelação, a transparência das atividades exercidas, a existência de sistemas eletrônicos, assegurar a cada indivíduo o acesso adequado de informações ao meio ambiente, regras detalhadas com relação às normas e leis ambientais em níveis de planejamento e desenvolvimento a todos os níveis e esferas de governo.

252 O HON. Juiz Brian J Preston SC. Características de cortes e tribunais ambientais bem-sucedidos. (Traduzimos da língua inglesa para a língua portuguesa).

253 Comentários sobre o Tribunal Ambiental de Vermont escrito por Amy Mehta. Disponível em: <<https://www.eli.org/research-reports?page=9>>. Acesso em: 18 de setembro de 2021.

Atualmente esse Tribunal Ambiental pode emitir ordens cautelares e suspender, e também analisar decretos locais e estatutos estaduais de constitucionalidade no contexto de casos dentro da jurisdição do Tribunal. Ele não possui um tribunal de apelação a nível intermediário, sendo estas direcionadas ao Supremo Tribunal de Vermont. Os seus procedimentos são regulamentados pelas Regras de Vermont para Processos deste Tribunal. Julga aproximadamente 300 casos por ano (MEHTA, 2011).

Na sua criação, existia apenas uma juíza ambiental, que cuidou de tudo sozinha por 15 (quinze) anos. Essa juíza é a Merideth Wright, muito conhecida por suas decisões espetaculares²⁵⁴ (MEHTA, 2011).

Expusemos a existência e algumas questões pertinentes acerca da criação desse Tribunal, e ao que parece, em relação às questões de ordem processual, Portugal estaria mais avançado, porque a LAP já apresenta um microssistema processual que certamente será reaproveitado para a criação de uma legislação mais robusta – de preferência uma codificação, mais voltada para a defesa do bem ambiente.

Assim, a criação de um Tribunal especializado para lidar com questões ambientais se faz necessária no cenário português para dar mais efetividade à própria legislação já existente, inovando no mundo jurídico.

Assim como o Tribunal Ambiental de Vermont, considerado ainda um Tribunal em desenvolvimento, o Direito Ambiental também é embrionário dentro do mundo do direito. Ainda assim, dentre as inúmeras decisões que levantamos, verificamos que todas as ações daquele Tribunal são relativas ao ordenamento do território e do urbanismo. O que não deixa de ser urgente é a crise ambiental e ecológica que o mundo está a atravessar e não só existe esse tribunal especializado em matéria ambiental, como existem outros mundo afora.

Outro importante exemplo é o Tribunal Ambiental da Índia. O governo indiano inaugurou um tribunal verde no ano de 2010 para solucionar casos que envolvem questões sobre o ambiente. Segundo o ministro da Índia, com a criação do Tribunal

254 Colaciona-se aqui alguns links sobre o Tribunal de Vermont, decisões do Conselho Ambiental e as decisões da Juíza Merideth Wright: <https://nrb.vermont.gov/documents/20083r0903-remand>; [https://www.vermontjudiciary.org/opinions-decisions?search_api_fulltext=Merideth%20Wright&facet from date=&facet to date=&page=2](https://www.vermontjudiciary.org/opinions-decisions?search_api_fulltext=Merideth%20Wright&facet%20from%20date=&facet%20to%20date=&page=2) e <https://www.eli.org/bios/merideth-wright>

Ambiental, eles se tornaram o terceiro país do mundo a tratar de questões judiciais ambientais de forma autônoma. Além dela, Austrália e Nova Zelândia também adotaram o mesmo sistema. O tribunal indiano está instalado na cidade de Delhi e possui quatro cortes regionais itinerantes que percorrem o país²⁵⁵.

Analisando um fator desestimulante na criação dos Tribunais ou Cortes ambientais, ou seja, órgãos específicos para tratar de questões ambientais, encontramos que nos países que possuem pouca legislação ambiental, os casos não resultaram em sucesso com a especialidade dos organismos para lidarem com as contentas²⁵⁶. O que não é o caso de Portugal.

Em 2005, em estudo sobre a “*Tutela Colectiva em Portugal*”, realizado por Rodrigo Reis Mazzei²⁵⁷, a percepção em relação a não efetividade e eficácia da ação já se faziam presentes e esse quadro, ao que parece, piorou pela diminuição de ajuizamentos da Ação Popular na esfera cível, conforme já demonstrado, e principalmente em defesa do meio ambiente, que conforme exposto, encontramos uma única jurisprudência. Ademais, ressaltamos e trazemos como comprovação a resposta encaminhada por e-mail, anexa, sobre os dados em números, acerca dessas ações.

A resposta negativa foi ainda mais inquietante, e a orientação foi a que entrássemos em contato com a CEDOUA - Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente.

Assim, verificamos que esse já era um fator identificado por MAZZEI (2005), quando ele fala da falta de experiência judicial em relação a estas ações coletivas, e também, da falta de literatura sobre o tema. A sua impressão é a de que a tutela coletiva em Portugal ainda não recebeu a importância que merece, e faz uma citação do Observatório Permanente de Justiça Portuguesa, o qual colacionamos:

“Citamos, como exemplo, relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (órgão vinculado ao Ministério da Justiça de Portugal), que foi concluído em 2001, que traça diversas soluções para o aperfeiçoamento da Justiça portuguesa, após a aferição da ocorrência do “direito em

255 Disponível em: <<https://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2010/10/20/61822-india-cria-tribunal-verde-para-tratar-de-casos-ambientais.html>>. Acesso em 02 de setembro de 2021.

256 O HON. Juiz Brian J Preston SC – Características de cortes e tribunais ambientais bem-sucedidos. (Traduzimos da língua inglesa para a língua portuguesa.

257 Mazzei, Rodrigo Reis. *Tutela Colectiva em Portugal: uma breve resenha*. Revista eletrônica Verbo Jurídico. 2005. Disponível em: <verbojuridico.net>. Acesso em: 07 de setembro de 2021.

abundância” e “da incapacidade de resposta dos Tribunais Judiciais”. Nas soluções, não se cogita em aperfeiçoamento ou mesmo utilização da tutela de massa, fazendo-se uma análise basicamente dentro de um espectro individual. A pesquisa (com as conclusões respectivas) foi transformada em obra, publicada em 2003: João Pedroso; Catarina Trincão; João Paulo Dias, Por caminhos da(s) reforma(s) da justiça, Coimbra: Coimbra Editora, 2003”²⁵⁸.

Ou seja, por dedução, podemos concluir que, de lá para cá, nada mudou. Seria, talvez, forçoso dizer que a invisibilidade da APCA, e mesmo a ação popular em defesa do ambiente administrativa, está intimamente ligada à ineficácia dos Tribunais em lidar com litígios coletivos, pois o modelo atual não comporta um tratamento diferenciado a eles.

Acreditamos que o fato de existir um Tribunal específico daria maior visibilidade do acesso aos tribunais ao povo, para que este lute pela defesa do ambiente e, também a exigência que obviamente se faz de organismos mais bem preparados, tanto para lidar com questões ambientais, e para consolidar a defesa dos interesses difusos do ponto de vista processual. Presume-se que com a experiência o sistema ganhará desenvolvimento e eficácia.

Portanto, reconhecemos a importância do contínuo estudo da tutela coletiva portuguesa, já que, pelas congruências, experiências poderão ser compartilhadas, criando-se uma uniformização saudável, naquilo que for viável e possível. A pretensão de ter um sistema coletivo próprio, desprezando as influências e experiências comparadas, importa em adotar uma posição que renega a própria essência da tutela de massa, que é universal e visa, acima de tudo, a prevalência do Estado Democrático, do prestígio ao homem enquanto partícipe de uma sociedade. Por tal passo, ratificamos integralmente as palavras de Couture, quando afirmou (MAZZEI, 2005):

“El derecho procesal de la democracia debe eliminar las bases del individualismo y formular todo un sistema que sea la expresión misma de este régimen, que es el de la defensa de nuestra propia condición humana. (...) Por dramático que sea, debemos decidir nuestro destino justamente ante la angustia de un mundo que se está derrumbando. El justo equilibrio entre

258 Idem. Nota de rodapé nº 79.

*el poder y el hombre seguirá siendo, por siglos, la única fórmula viva del derecho.”*²⁵⁹

Branca Martins da Cruz²⁶⁰, em 2001, no seu estudo sobre a perspectiva da responsabilidade civil para o dano ecológico, em que sobrelevou a importância do mecanismo de reparação civil, em detrimento do que o direito administrativo traz, em suas ponderações a respeito da LAP nos fez crer que a criação dos Tribunais Ambientais, nos quais haverá a concentração de toda a temática ambiental, podendo com isso resolver a morosidade dos Tribunais Administrativos e também Comuns, a concatenação e uma coletânea de leis mais específicas, padronizadas e mais assertivas, concentradas, objetivas e diretas, e mais lógicas e bem pensadas, seria bastante viável para tratar dos conflitos ambientais. Para corroborar com esse pensamento, transcreve-se os dois últimos parágrafos da conclusão da autora, em p. 381:

“O papel do Estado-administrador pode até ser mais activo neste tipo de acção sobre interesses difusos, visto estar envolvido o interesse da comunidade, mas não nos parece correcto poder falar-se de interesse público, em sentido verdadeiro e próprio. A Administração poderá, por conseguinte, intervir de forma complementar, mas não aceitamos que se substitua totalmente aos cidadãos lesados, cerceando o respectivo direito de recorrer directamente aos tribunais comuns, sempre que a lesão ambiental que vitima o seu direito o justifique.

*Não compreendemos posições que insistem em negar a necessidade de um Direito Penal do Ambiente, nem aceitamos as doutrinas que persistem em reconhecer a existência de dano ecológico ressarcível, apenas quando o bem ambiental sobre que incidiu o dano seja objeto de uma apropriação individual, só ao proprietário sendo permitido agir em defesa do ambiente. **O ambiente não é um bem público nem privado.**”G.n.*

Por conseguinte, não podemos deixar de falar sobre o gerenciamento das causas complexas, assim consideradas por muitos doutrinadores, as que envolvem o ambiente.

259 Idem. Nota de rodapé nº 81. Texto que ora traduzimos da língua espanhola para a língua portuguesa: *“O direito processual da democracia deve eliminar as bases do individualismo e formular todo um sistema que seja a própria expressão desse regime, que é a defesa de nossa própria condição humana. (...) Por mais dramático que seja, devemos decidir nosso destino justamente diante da angústia de um mundo que está ruindo. O justo equilíbrio entre o poder e o homem permanecerá, por séculos, a única fórmula viva da lei.”*

260 Cfr. CRUZ, Branca Martins da. *Lusíada. Revista de Ciência e Cultura. Série de Direito. Universidade Lusíada do Porto. Nº 1 e 2. 2001* – Que perspectivas para a responsabilidade civil por dano Ecológico? A proposta de diretiva comunitária para a responsabilidade ambiental. Editora Coimbra.

5.7 – O GERENCIAMENTO DE CAUSAS COMPLEXAS

Importante mencionarmos os estudos existentes sobre o gerenciamento das causas complexas. Estudos^{261/262} estes ainda embrionários que investigam desde o conceito, definição de “causa complexa” para o direito processual, suas características - se é que existem, o que seria a complexidade processual, sua origem, dentre outros pontos de investigação²⁶³, destacaremos alguns que julgamos mais importantes e que devem ser observados no desenvolvimento processual para lidar com as causas coletivas de forma geral.

Um estudo sobre o gerenciamento de causas complexas no processo civil brasileiro²⁶⁴, considerando que o elemento central para uma definição de causa complexa deve residir em sua associação às insuficiências dos parâmetros ordinários do sistema de direito processual, permitiu-lhes formular uma definição de causas complexas em termos simples, qual seja:

“Uma causa complexa é aquela que não se adapta às estruturas formais e materiais do processo jurisdicional civil, de modo tal que essa inadaptação o torna incapaz de prover a tutela jurisdicional civil, de modo tal que essa

261 Cfr. COUTINHO, Carlos Marden Cabral; CATERINA, Rafaela Marjorie de Oliveira. *(I)legitimidade das decisões judiciais: análise dos precedentes à brasileira e do acesso à justiça no novo cpc*. Novas tendências do Processo Civil – estudos sobre o projeto do Novo Código de Processo Civil – Vol. 2/organizadores, Alexandre Freire *et al.*. Salvador: Juspodivm, 2014 -736p.

262 Ainda, um tema não distante do nosso é o sistema de Precedentes Judiciais no Brasil. Para este, Cfr. WOLKART, Erik Navarro. *Sistema de precedentes e sistema de nulidades no novo cpc – notas de uma harmonia distante* –Novas tendências do Processo Civil – estudos sobre o projeto do Novo Código de Processo Civil – Vol. 2/organizadores, Alexandre Freire *et al.* Salvador: Juspodivm, 2014 -736p. e ainda, GONÇALVES, Gláucio Maciel, e, VALADARES, André Garcia Leão Reis. *A força vinculante dos precedentes no relatório final do novo CPC*. Novas tendências do Processo Civil – estudos sobre o projeto do Novo Código de Processo Civil – Vol. 2/organizadores, Alexandre Freire *et al.* Salvador: Juspodivm, 2014 -736p. Bem como, OLIVEIRA, Thiago de. *O direito e a repercussão de seus precedentes judiciais* — RJLB, Ano 5 (2019), nº 3 – p. 1751-1787.

263 GUILLÉN, Victor Fairén. *Ensayo sobre procesos complejos: la complejidad en los litigios*. Madrid: Tecnos, 1991. TIDMARSH, Jay; TRANGSRUD, Roger. *Complex litigation: problems in advanced civil procedure*. New York: Foundation Press, 2002, p. 289; TIDMARSH, Jay. Unattainable justice, *The George Washington Law Review*.v.60, n. 5, aug. 1992.Complexità e riforma del processo civile francese. In: DONDI, Angelo (org.) *Elementi per una definizione di complessità processuale*. Milano: Giuffrè, 2011

264 OLIVEIRA, Marco Antonio Perez de. *O gerenciamento de causas complexas no processo civil brasileiro*. 2016.. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p.45.

inadaptação o torna incapaz de prover a tutela jurisdicional dentro dos padrões mínimos de efetividade e de eficiência que dele são esperados”.

Em sequência aos ensinamentos e à definição:

São dois, portanto, os elementos centrais da definição, associados por uma relação de causa e efeito que é essencial para a configuração do conceito. O primeiro deles é a dificuldade de adaptação do conflito às estruturas processuais. Mas a inadaptação, por si só, é insuficiente para definir uma causa como complexa. Em determinadas circunstâncias, mesmo que alguma característica do conflito não seja bem adaptada, a incongruência entre forma e conteúdo pode ser sanada ou mesmo assimilada, de modo a não irradiar efeitos de maior importância sobre os escopos mais gerais da jurisdição. Em um caso tal, poderá se falar em uma situação de inadequação do procedimento, que inclusive pode ser sanada por medidas corretivas de iniciativa do juízo, mas não propriamente em complexidade do processo. O segundo elemento, que qualifica a situação de inadequação do procedimento, é o grave comprometimento da qualidade da tutela jurisdicional, a denegação de justiça que decorre das dificuldades de adaptação do conflito ao sistema processual. Assim como a inadaptação do caso ao sistema processual é insuficiente para definir a complexidade, também a ineficiência na prestação jurisdicional pode ter origem em outras causas: leis processuais arcaicas ou de baixa qualidade, deficiências de infraestrutura judiciária, formação inadequada dos quadros das profissões forenses, entre outras. Essas outras causas escapam às possibilidades do direito processual, de modo que pouco interesse haveria em uma decisão que a elas se estendesse.

Daqui já se percebe que depreende-se das lições apontadas um viés para a especialidade da matéria, principalmente em questão ambiental, dada a sensibilidade e complexidade do tema, bem como a complexidade que há nas causas que tutelam direitos coletivos e difusos, os quais não têm a devida estrutura processual, procedimental e judiciária para lidar com os anseios sociais existentes e atuais.

Este autor, acima referenciado, entende ainda que, para o direito processual há um rol de litígios que poderiam ser designados como complexos, porque poucos traços existem em comum entre contenciosos massivos que envolvem grandes grupos de autores. São processos que abrangem áreas diferentes; processos que discutem direitos fundamentais; processos cuja prova dependa de métodos científicos ainda não

estabelecidos como consensuais na comunidade científica etc. Segundo o autor: “*Essa diversidade faz com que o fenômeno seja apreendido de difusa na experiência forense, e ao mesmo tempo dificulta a tarefa de definir o que exatamente sejam as causas complexa para processo civil contemporâneo*”^{265/266}.

Ademais, ressalta-se que grande parte da doutrina entende os processos coletivos como sendo causas complexas²⁶⁷.

Embora com um número reduzido na realidade forense, esses processos tem um impacto significativo sobre o funcionamento geral do sistema, o que torna relevante o estudo de meios existentes à disposição das partes e do juízo para viabilizar um processamento mais adequado para essas disputas. Apesar de já apresentarem características que as diferenciam de outros casos rotineiros, elas apresentam atributos que as diferenciam também de tais casos (OLIVEIRA, 2016, p. 38)

A promoção da efetividade configura o mais importante objetivo da administração da justiça cível e da ordem jurídica material. Então, assegurar a efetividade é o primeiro propósito para o gerenciamento das causas complexas: “... *a baixa efetividade do processo contribui de maneira importante para a ineficácia social das leis e para a desagregação do tecido social*”. Em continuação ao raciocínio:

265 OLIVEIRA, Marco Antonio Perez de. O gerenciamento de causas complexas no processo civil brasileiro. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 37, nota de rodapé 76 *apud JAY TIDMARSH e ROGER TRANGSRUD, in Complex litigation: problems in advanced civil procedure, p. 1*, colaciona a seguinte passagem, a qual também colacionamos *ipsis literis*: “...*para quem “causas civis complexas” apresentam uma qualidade do tipo ‘eu-reconheço-uma-quando-a-vejo’.* *Praticamente todos concordam que problemas como o gigantesco contencioso do amianto, a ação de cartel da AT&T, ou a fase de execução de uma ação para dessegregação racial de uma escola são complexos. Mas tentar encontrar um fio comum que ao mesmo tempo descreva esses casos e os distingam da corriqueira ação por uma batida de carro é algo difícil.*”

266 De forma paradoxal houve quem afirmou que enquanto os problemas da administração da justiça não retornarem a uma normalidade, não há que se falar em gerenciamento de causas complexas SANTOS, Andrés de la Oliva Il problema della complessità nel processo civile spagnolo. In: DONDI, Angelo (org.) *Elementi per una definizione di complessità processuale*. Milano: Giuffrè, 2011, p. 152-154. Afirmação esta que, também para nós, é um dos motivos de se discutir e se definir o que seja causa complexa, sendo uma das justificativas especializar e aprimorar a justiça para a jurisdição devida e efetiva.

267 LINDBLOM, Per Henrik; WATSON, Garry. Courts and lawyers facing complex litigation problems. In:

IX CONGRESSO MUNDIAL DE DIREITO JUDICIÁRIO, 1991, Lisboa. *Papel e organização de magistrados e advogados nas sociedades contemporâneas*: relatórios gerais. Coimbra-Lisboa. Associação internacional de direito judiciário, 1991. Uma das constatações constantes no relatório geral foi a de que a constatação do problema complexidade já era existente e de forma intensa a nível mundial. Observa-se a dispersão desses processos, os quais envolviam grandes desastres resultantes em danos transindividuais, dentre tantas outras que envolvem uma coletividade e difusidade de interesses e de pessoas.

“A atenuação das dificuldades de adaptação de casos complexos ao sistema jurisdicional, por meio de técnicas corretivas adequadas, insere-se assim no amplo tema relativo à remoção das barreiras formais que impedem um acesso substancial à justiça. De fato, umas das conquistas científicas de maior importância para o processo civil no século XX foi a identificação e catalogação de determinados obstáculos ao acesso dos direitos à justiça civil, ligados inicialmente aos custos do processo e à capacidade das partes”²⁶⁸.

Importa ainda destacarmos que o estudo das causas complexas está intimamente ligado ao acesso à justiça e os limites institucionais. No entanto, a ampliação do acesso aos órgãos jurisdicionais pode ser um problema à eficiência que se requer do sistema, pois o que é realmente necessário é garantir também o bom funcionamento do sistema processual (BEDAQUE, 2006, p. 50)²⁶⁹.

Portanto, reforça-se a ideia de que o direito processual não acompanha a evolução do mundo globalizado e que, portanto, o controle jurisdicional de algumas atividades administrativas, anteriormente inatingíveis por fatores externos, é que deduz-se que urge à jurisdição civil assumir contornos prospectivos que não se amoldam aos pressupostos de sua própria organização (OLIVEIRA, 2016, p. 55).

Assim, corroborando com o entendimento acima e para finalizar este tópico, e diga-se de passagem, que concordamos acerca do estudo das causas complexas, mesmo sob a ótica do direito comparado, para fazermos avançar a justiça e principalmente, lhe trazer efetividade. Entendemos, por fim, ser pertinente citar a seguinte opinião:

“(...) as formas do processo evoluíram, mas não sua função. A função do processo nunca foi resolver disputas entre indivíduos, mas antes, emprestar significado a nossos valores coletivos. O que mudou foi a estrutura social, a emergência de uma sociedade dominada pela operação de organização dominada pela operação de organizações de grande escala, e são essas mudanças na estrutura social que justificam as mudanças nas formas processuais. Tais mudanças não deveriam ser motivo de preocupação. O que

268 OLIVEIRA, Marco Antonio Perez de. O gerenciamento de causas complexas no processo civil brasileiro. 2016.. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 122-123.

269 BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e Processo: influência do direito material sobre o processo*. 4ª Ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2006.

*iria, de fato, provocar uma crise genuína de legitimação seria admitir que formas processuais criadas séculos atrás deveriam controlar o presente”.*²⁷⁰

Necessário agora darmos aso a fatores externos às normas para posteriormente concluirmos nosso trabalho.

5.8 – OS FATORES EXTERNOS ÀS NORMAS QUE PODEM TRAZER EFETIVIDADE À PROTEÇÃO DO AMBIENTE

Não devemos olvidar dos elementos externos ao processo e à justiça em si, mas que também, dentro de uma ótica voltada para uma nova hermenêutica verde, fazem parte de todo um conjunto que deve se formar e se integrar para alcançarmos a tutela do ambiente com maior efetividade. Dentro e fora do mundo jurídico, ao alcance das grandes transformações e das repercussões que as consequências dessas mudanças se realizam, há inúmeras questões a serem observadas, melhoradas, estudadas, experimentadas, na busca da nossa própria manutenção.

Destacamos algumas conjecturas de fatores estrangeiros ao processo que podem refletir alguma contribuição para este, ainda que indiretamente.

A iniciar pela falta de conhecimento e consciência ambiental²⁷¹ unidos ao crescimento populacional desenfreado e a falta de conhecimento e consciência ambiental, e principalmente uma administração sem sustentabilidade dos recursos

270 FISS, Owen, *The forms of justice*. In: *The law as it could be*. New York and London: New York University Press, 2003, p. 30.

271 No Brasil, há “trabalhos de formiguinha”, que indiretamente prestam serviços no sentido de orientar a população, em geral, sobre vários temas referentes ao ambiente, como por exemplo, o trabalho desenvolvido por monitores ambientais, no IEF – Instituto Estadual de Florestas, na cidade de Prados – MG (Minas Gerais), no Brasil, de conscientização de questões relativas a Unidades de Conservação Ambientais, e no caso específico do local de trabalho, o tema mais abordado era a biodiversidade da Serra São José. Entre outros temas abordados pela equipe da “Casa da Serra”, era a questão dos incêndios florestais, e na “Casa das Águas” a geodiversidade da Serra São José. Ver em: <<https://www.terrabrasilis.org.br/index.php/programa-exposicoes-interpretacao-ambiental-7/casa-da-serra-apa-sao-jose-mg>>. A formação de conselhos consultivos compostos por vários organismos, públicos e privados, também era de grande importância para a conservação das unidades contidas na Serra São José, quais sejam: Refúgio Estadual da Vida Silvestre Libélulas da Serra São José e Área de Proteção Ambiental Serra São José. A legislação que abarca as Unidades de Conservação no Brasil é a Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Mais conhecida como SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Encontrada em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Ressalto que fui monitora ambiental no período relativo aos anos de 2013 a 2019, e realizando esse trabalho de conscientização das populações de todas as faixas etárias, com palestras envolvendo educação ambiental. É, sem dúvida, de grande importância e adjacência para que as populações conheçam os problemas ambientais, saibam dos riscos, saibam os meios que existem para tutelar esse direito fundamental.

naturais, que são os principais fatores da crise ecológica. Nesta sequência tem-se que o caos ambiental é amplificado pela conexão com outras crises – denominado de ‘*policrise*’, já mencionada (CORTE e SANTIN, 2011, p. 238). Ou seja, a gestão e participação da população é essencial na gestão ambiental, como um todo.

Outra autora, vislumbrando essa aproximação da população nos informa que é o desenvolvimento, pelo Estado, de constantes e insistentes acções de formação e informação ambientais direcionadas aos cidadãos, estimulando essa participação na preservação e na defesa do ambiente, que inclusive, não exclui o direito de acção popular, para uma posterior reparação de danos causados ao ambiente^{272/273}.

Sobreleva ressaltar, por conseguinte, as seguintes observações relativas a outro fator, relacionado à economia sustentável, outro fator alienígena de suma importância para a política pública e, inclusive, a observação de princípios diversos na esfera jurídica que norteiam essas ações, é a inobservância por grandes grupos econômicos que não seguem as diretrizes sustentáveis, esquecendo-se que futuramente podemos sofrer outra crise econômica por falta de matéria-prima (CORTE e SANTIN., 2011, p. 239)²⁷⁴.

Destaca-se que a ação popular é uma forma de participação popular, a qual, se bem esclarecida, em consonância com o princípio da informação, já abordado, bem como a irradiação do princípio do acesso à justiça, e a maior visibilidade desta (a qual pode se dar através dos Tribunais específicos em matéria ambiental), podem trazer avanços à tutela ao ambiente.

Importa-nos, portanto, citar Alexandra Aragão²⁷⁵,

“(...) a consciência ecológica tornou-se patente desde a criação de órgãos internacionais de natureza híbrida, dotados de legitimidade simultaneamente

272 Cfr. CRUZ, Branca Martins da. *Lusíada. Revista de Ciência e Cultura. Série de Direito. Universidade Lusíada do Porto. Nº 1 e 2. 2001* – Que perspectivas para a responsabilidade civil por dano Ecológico? A proposta de diretiva comunitária para a responsabilidade ambiental. Editora Coimbra, p.361.

273 Cfr. OTERO, Paulo. A AÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português. *Revista da Ordem dos Advogados*. Ano 59, 1999. Lisboa, p.886, no mesmo sentido.

274 Enfatiza-se, a título de ilustração, que as reuniões do G-20 no ano de 2010 tiveram como pauta programas direcionados à recuperação da economia global. O enfoque ambiental apareceu timidamente, por fim. O enfoque ambiental apareceu timidamente, por fim. Neste momento, 2021, ocorre novamente esta reunião do G-20 em Roma, tendo como foco o clima e a recuperação econômica.

275 Cfr. em ARAGÃO, Alexandra. *Densificação jurídica do princípio daecoinovação. A inovação jurídico-ecológica como resposta adequada à emergência climática e ambiental*. P. 551. Direito Constitucional: diálogos em homenagem ao 80º aniversário de J.J. Gomes Canotilho/Ana Cláudia Nascimento Gomes, Bruno Albergaria, Mariana Rodrigues Canotilho (Coord.) – Belo Horizonte: Fórum, 2021. 1.058 p. ISBN: 978-65-5518-191-3.

*científica e politicamente validada, sobre os grandes problemas ambientais do mundo. Referimo-nos à criação do Painel Intergovernamental das Alterações Climáticas – IPCC e do Painel Intergovernamental para a Biodiversidade e Serviços dos Ecossistemas – IPBS, cujos relatórios têm contribuído para uma consciência crescente da urgência ecológica*²⁷⁶.

Essa consciência tem que ser inerente não só a toda a população mundial, mas principalmente às instituições responsáveis por lidar com as controvérsias ambientais.

Para finalizar essas breves considerações, citaremos Alexandra Aragão, no que concerne à ‘consciência jurídica da urgência ecológica’²⁷⁷:

*Num momento de inflexão como aquele que vivemos, todos têm um papel relevante: a comunidade científica, que proporciona o diagnóstico da crise e aponta caminhos possíveis de evolução; a classe política, que faz escolhas e toma decisões que afetam profundamente a economia e as pessoas: a sociedade, que tem a responsabilidade de mudar hábitos e práticas de consumo, de transporte ou de lazer. Inletindo tendências EM CONJUNTO É O LEMA DO 8º Programa de Ação da União Europeia em matéria de ambiente*²⁷⁸.

Por fim, em relação à eficácia, ressalta-se que um dos questionamentos para se formar os indicadores respondedores é: “*quais fatores não legais podem explicar sua não aplicação ou sua aplicação com defeito?*” Depreende-se dos indicadores formulados para a “*avaliação geral da eficácia da lei ambiental nacional*”, e que afetam respostas simples, como “classificar os principais fatores de acordo com seu nível de importância, sendo de 1 (pouco importante) a 5 (muito importante) alguns dos indicadores relativos à visão global da eficácia dos direitos do ambiente em um Estado, mais precisamente em relação à entrada de “*direito de informação*”, sobreleva-se que um daqueles fatores não legais que limitam a aplicação da lei para informação é a

276 Conferir os indicadores da crise ambiental: OECD. Key Environmental Indicators, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/env/green-growth-indicators-2017-9789264268586-en.htm>>. Acesso em: 13 de setembro de 2021.

277 Cfr. ARAGÃO, Alexandra. *Densificação jurídica do princípio daecoinovação. A inovação jurídico-ecológica como resposta adequada à emergência climática e ambiental*. P. 552. Direito Constitucional: diálogos em homenagem ao 80º aniversário de J.J. Gomes Canotilho/Ana Cláudia Nascimento Gomes, Bruno Albergaria, Mariana Rodrigues Canotilho (Coord.) – Belo Horizonte: Fórum, 2021. 1.058 p. ISBN: 978-65-5518-191-3

278 O título desse 8º programa de ação 2021-2030, aprovado por decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um programa geral de ação da União para 2030 em matéria de ambiente é *Turning The Trends Together*. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?&COM:2020:3652:FIN:PT:PDF>>. Acesso em: 14 de setembro de 2021.

ignorância dos cidadãos. O direito à participação pública também é um indicador de efetividade da norma²⁷⁹.

279 Cfr. : PRIEUR, Michel. *Les indicateurs juridiques Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*. Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) 2018, 56, rue Saint-Pierre, 3e étage, Québec, Canada, p. 7. Texto este que também serve de base para os desenvolvimentos do projeto INDIJEN. Também disponível em <https://www.uc.pt/fduc/ij/investigacao/INDIJEN>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ação popular cível em Portugal é invisível por uma série de questões, que ao longo da dissertação foram observadas, descritas, deduzidas, pesquisadas, comprovadas, não se podendo, portanto, abordar somente um ponto nevrálgico como problemático²⁸⁰.

É uma ação que, apesar de conter um microsistema processual, ainda carece de aperfeiçoamento, e que para alcançar a evolução das mudanças jurídicas para efetivar a tutela dos direitos difusos, mais especificamente os ambientais, visto que estes bramam socorro, verificadas todas as crises relativas ao ambiente, ao clima, à economia, não basta apenas darmos acesso à justiça aos interessados e legitimados. É necessária a efetividade dessa legitimação e representatividade que trata a LAP. E como observar o deslinde dessas dúvidas e imprevisões, se na prática, pouco ou praticamente nada acontece?

Ainda, quanto ao acesso parece-nos que há que se facilitar ainda mais esse acesso. Quanto mais em tempos de crises diversas!

Uma preocupação ao tratar da temática da Ação Popular Cível Ambiental é não deixar cair no esquecimento que algo tão importante para o contencioso seja cuidado juridicamente. Ressaltamos que, apesar de o tema não ser tão novo no cenário jurídico, não podemos nos esquecer que ele existe juridicamente, e ainda amparado como um direito fundamental, mas que não sai do papel, a ponto de dificultar-nos os estudos e as pesquisas, que agora, mais do que nunca, são necessárias para a evoluir a ciência jurídica.

A ideia daecoinovação é algo que nos reclama um olhar para o neoconstitucionalismo e o neoprocessualismo, conforme adotado pela doutrina e jurisprudência brasileira.

280 Quanto a esta afirmação, além de todo o elucidado e comprovado – por estatísticas produzidas por órgãos governamentais, durante o presente trabalho acerca de onde reside a problemática do fator de efetividade, que é a invisibilidade da APC em Portugal, gostaríamos, à título de ilustração, de anexar uma pesquisa informalmente realizada, via e-mail, com alguns atores do direito em Portugal, dentre eles, advogados, professores e investigadores da Universidade de Coimbra, tanto da Universidade de Direito, quanto do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, e uma ativista ambiental. Os e-mails referentes a esta pesquisa informal contêm apenas duas perguntas, bem genéricas sobre a percepção de cada um deles acerca da APC em defesa do ambiente em Portugal, e em que residiria o fator da quase invisibilidade dessa ação em Portugal. Como resposta, obtivemos variadas e, portanto, consideramos que a problemática reside nesses diversos pontos abordados na dissertação, ou seja, tão difusos quanto são os direitos difusos e tão difusas respostas acerca da tutela da APC em Portugal.

Não só esse novo olhar para a questão ambiental, mas também o aperfeiçoamento da própria justiça para lidar com questões ambientais traduzem um indicador de efetividade da norma dentro de uma nação.

Conjuntamente com os fatores externos, num sentido de educarmo-nos para que possamos prosperar em todos os sentidos da vida, tenho por consideradas assim, finalmente, todas as expostas durante o trasladar dessa dissertação.

BIBLIOGRAFIA

Access to European Union law, 2021. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do=COM:2020:3652:FIN:PT:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?COM=2020:3652:FIN:PT:PDF)>. Acesso em: 10 de setembro de 2021.

ALMEIDA, António. «A acção popular e a lesão dos bens ambientais». *Revista Lusíada – Revista de Ciência e Cultura*. Série de Direito. Universidade Lusíada-Porto. Nº 1 e 2.2002, p. 369.

ALVES, Giselle Borges. PINTO, Henrique Alves. «O Neoprocessualismo e o Código de Processo Civil brasileiro de 2015». *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito pela UFRGS*. Vol. 13, nº 2, 2018, Edição Digital, p. 352-378.

ALVES, João. «Ação Popular, manifesta improcedência do pedido – parecer do Ministério Público». *Revista do Ministério Público nº 148*: Outubro: Dezembro 2016, p. 141-149.

AMORIM, Paula Cristina Pereira. *A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais – Os Labirintos da “Law in Action”*. 2014. 129f. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Coimbra, Coimbra.

ANSANELLI, Vincenzo. *Tutelas colectivas – la modulación de las acciones de clase – modalidad de conclusión de la controversia civil y definiciones alternativas – Procesos Civiles En Evolución*.

ARAGÃO, Alexandra. «Densificação jurídica do princípio daecoinovação.A inovação jurídico-ecológica como resposta adequada à emergência climática e ambiental». In: *Direito Constitucional: diálogos em homenagem ao 80º aniversário de J.J. Gomes Canotilho*. Ana Cláudia Nascimento Gomes, Bruno Albergaria, Mariana Rodrigues Canotilho (Coord.) – Belo Horizonte: Fórum, 2021. 1.058 p. ISBN: 978-65-5518-191-3.

_____. *Les intérêts diffus, instruments pour la justice er la démocratie environnementale*. Vertigo. 2015. Acesso em 04 de novembro de 2019.

_____. *Revista CEDOUA – Centro de Estudos do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, de nº 45, ano XXIII, 1-2021.

ARAGÃO, Alexandra; CARVALHO, Ana Celeste, *Taking access to justice seriously: diffuse interests and acio popularis. Why not?*Elni Review. Nº 2/2017, p. 42-48.

BACAL, Eduardo Aliosha Braga. *A tutela processual ambiental e a coisa julgada nas ações coletivas*.2008. 258f. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Coimbra, Coimbra.

Bases Jurídico Documentais. Instituto de Gestão Financeira e equipamentos da Justiça I.P. Disponível em: <<http://www.dgsi.pt/>>. Acesso em 20 de janeiro de 2020.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. «A natureza principiológica dos direitos fundamentais e a proteção do seu conteúdo essencial». *Revista de Opinião Jurídica* encontrada no Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal – RCAAP. Disponível: <<http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v7i11.p152-174.2009>>. Acesso em: 20 de agosto de 2021.

_____. *Hermenêutica Jurídica ambiental*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, edição Kindle, p. 189.

BERTOLINO, Giulia. *Ações Coletivas*. Direção Científica da série Guias de direitos. Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade de Torino. Câmara do Comércio, Indústria, Artesanato e Agricultura de Torino. Talents Master of Fundação CRT e Fundação Gorla, 2011.

BETAILLE, Julien. *Condições legais para a eficácia do padrão na Lei Pública interna*. Disponível em: <<https://www.uc.pt/fduc/ij/investigacao/INDIJEN>>. Acesso em: 05 de outubro de 2021.

BRASIL. Código de Processo Civil Brasileiro. Lei 13.105/2015.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CAEIRO, Sandra *et al.* In *Sustainability Assessment Tools in Higher Educations Institutions. Mapping TRends and Good Practices Aroude the Word*. Ed. Springer. Switzerland, 2013.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo. Direitos Fundamentais, Políticas Públicas e Protagonismo Judicial*. São Paulo: Almedina, 2016.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição – 7ª edição*. Coimbra: Editora Almedina, 2019.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro. *O processo civil no direito comparado*. Trad. Hiltomar Martins de Oliveira; Belo Horizonte: Cultura Jurídica; Líder, 2001, p. 102.

CAPELO, Maria José de Oliveira. *Interesse processual e legitimidade singular nas ações de filiação*. Boletim da Faculdade de Direito. STVDIA IVRIDICA, 15. Editora Coimbra, 1996, p. 31.

_____. «Os factos notórios e a prova dos danos materiais». In *Revista de Legislação e Jurisprudência*, nº 3.985, ano nº 143º, de Março-Abril de 2014, p.283-304.

CHACON, Suely Salgueiro. Reflexões sobre a crise ambiental: uma viagem até suas origens. Disponível em: <http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=796&Itemid=51>. Acesso em: 07 de agosto de 2021.

Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. *Saúde ambiental: política nacional de saneamento básico e resíduos sólidos [recurso eletrônico]* / 19. Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 9. Congresso de Direito Ambiental das Línguas Portuguesa e Espanhola, 9. Congresso de estudantes de Direito Ambiental; org. Antonio Herman Benjamin, Jose Rubens Morato Leite. – São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014. 2v

Conselho Europeu. Conselho da União Europeia. Comunicados de Imprensa. (2018). *Convenção de Aarhus: Decisão do Conselho no sentido de reforçar o acesso à justiça em matéria de ambiente.* Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2018/06/18/aarhus-convention-council-decision-strengthens-access-to-justice-in-environmental-matters/>>. Acesso em: 03 de agosto de 2020.

Complessità e riforme del processo civile francese. In: DONDI, Angelo (org.) *Elementi per una definizione di complessità processuale.* Milano: Giuffrè, 2011.

CORTE, Thaís Dalla; SANTIN, Janaína Rigo. *Ação Popular Ambiental e Cidadania Solidária: a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente e o modelo teórico do estado de direito ambiental.* Sequência, n. 63, p. 235-270, dez. 2011. Doi: 10.5007/2177-7055.2011v32n63p235. Disponível em: <www.academia.edu>. Acesso em: 03 de outubro de 2021.

COUTINHO, Carlos Marden Cabral; CATERINA, Rafaela Marjorie de Oliveira. *(I)legitimidade das decisões judiciais: análise dos precedentes à brasileira e do acesso à justiça no novo cpc.* Novas tendências do Processo Civil – estudos sobre o projeto do Novo Código de Processo Civil – Vol. 2/organizadores, Alexandre Freire *et al.* Salvador: Juspodivm, 2014 - 736p.

CRUZ, Branca Martins da. *Lusíada. Revista de Ciência e Cultura. Série de Direito. Universidade Lusíada do Porto. Nº 1 e 2. 2001 – Que perspectivas para a*

responsabilidade civil por dano Ecológico? A proposta de diretiva comunitária para a responsabilidade ambiental. Editora Coimbra, p. 359-374.

Desastre. DW, 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/desastre/t-36870078>>. Acesso em: 08 de setembro de 2021.

DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Os efeitos da sentença na Lei de Ação Popular*. CEDOUA – Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente. Rev. CEDOUA, ano 2 – 1999, p. 47-64.

DUARTE, Ronnie Preuss. *Garantia de acesso à justiça: os direitos processuais fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

FARGE, Emma. *UN passes resolution making clean environment access a human right*. Reuters, 221. Disponível em: <<https://www.msn.com/en-us/news/world/un-passes-resolution-making-clean-environment-access-a-human-right/ar-AAPgO41?ocid=sw>>. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves; MEIRA, Renan Sales de. *Os poderes dos magistrados devem continuar a ser ampliados? Críticas ao Projeto Do Novo Código De Processo Civil À Luz De Um Modelo constitucionalmente (Discursivo-Democrático) Adequado De Processo.* – Novas tendências do Processo Civil – estudos sobre o projeto do Novo Código de Processo Civil – Vol. 2/organizadores, Alexandre Freire... {et al.}. Salvador: Juspodivm, 2014 -736p.

FISS, Owen, «The forms of justice». In: *The law as it could be*. New York and London: New York University Press, 2003.

Folha Informativa sobre COVID-19. Organização Pan-Americana da Saúde. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19>>. Acesso em: 22 de abril de 2021.

Frases relacionados ao meio ambiente. Portal Educação, Disponível em: <<https://siteantigo.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/biologia/frases-relacionadas-ao-meio-ambiente/53755>>. Acesso em: 03 de agosto de 2021.

FREIRE, Paulo. «Paulo Freire e a educação ambiental». *Revista bilíngue Uniso Ciência*, Universidade de Sorocaba. Disponível em: <<https://uniso.br/unisociencia/r6/oxford-educacao-ambiental-paulo-freire.pdf>>. Acesso em: 02 de setembro de 2021.

FREITAS, Lebre de. «A acção popular no direito português». *In Sub Judice – Justiça e Sociedade*, n.º 24, janeiro/março de 2003. P. 15-26.

GIDI, Antônio. *A Class Action como instrumento de tutela coletiva do direito — As ações coletivas em uma perspectiva comparada*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

_____. *Comentários ao Código Modelo de Processos Coletivos. Um diálogo Ibero-Americano*. Salvador: Editora Juspodivm, 2009.

_____. *Concepto de acción colectiva - Los Derechos Colectivos. Hacia su efectiva comprensión y protección – Serie justicia y derechos humanos. Neoconstitucionalismo y sociedade*. Maria Paz Ávila Ordoñez y María Belén Corredores Ledesma (editoras). Ministerio e Justicia y Derechos Humanos. Quito, Equador. 2009, p. 415-426.

Grandes fogos florestais de 2017 em Portugal causaram perdas de mil milhões de euros. *Ambiente Magazine*, 2018. Disponível em: <<https://www.ambientemagazine.com/grandes-fogos-florestais-de-2017-em-portugal-causaram-perdas-de-mil-milhoes-de-euros/>>. Acesso em: 18 de setembro de 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Os processos coletivos nos países de civil law e common law: uma análise de direito comparado*. Ada Pellegrini Grinover; Kazuo Watanabe, Linda Mullenix. 2ª ed. Ver. E atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

GUILLÉN, Victor Fairén. *Ensayo sobre procesos complejos: la complejidad en los litigios*. Madrid: Tecnos, 1991.

HADJICHAMBIS, Andreas Ch. REIS, Pedro. HADJICHAMBIS, Demetra Paraskeva. In *European SWOT Analysis on Education for Environmental Citizenship*. Lisboa: Instituto de Educação – Universidade de Lisboa. 279 pp, 2019.

HAUTEREAU-BOUONNET Mathilde, TRUILHÉ Ève (dir.), *Procès et environnement : quelles actions en justice pour l'environnement ? [en ligne]*. Aix-en-Provence: Droits International, Comparé et européen, 2020. Disponível em: <<http://dice.univ-amu.fr/fr/dice/dice/publications/confluence-droits> ISBN : 979-10-97578-08-4>. Acesso em: 29 de setembro de 2021.

INDIJEN – Indicadores Jurídicos de Efetividade do Direito Ambiental. Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2019. Disponível em: <https://www.uc.pt/fduc/ij/investigacao/INDIJEN_texto>. Acesso em: 25 de setembro de 2021.

Internacional Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. – *Public awareness and public educativo for disaster risk reduction: a guide*. 2011, 102 pp.

JANSEN, Marco *et al.* In *Tragedy of the Commons as Conventional Wisdom is Sustainability Education*. The Center for Behavior, Institutions and Environmental, 2019.

JÚNIOR, Hermes Zaneti. *Processo coletivo no Brasil: sucesso ou decepção?* Civil Procedure Review – v. 10, N. 2: mai.-ago, 2019 – ISSN 2191-1339 – Editora JUSPODIVM.

Les indicateurs juridiques Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement. Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD). Québec, Canada. 2018.

LINDBLOM, Per Henrik; WATSON, Garry. «Courts and lawyers facing complex litigation problems.» In: IX CONGRESSO MUNDIAL DE DIREITO JUDICIÁRIO, 1991, Lisboa. *Papel e organização de magistrados e advogados nas sociedades contemporâneas: relatórios gerais*. Coimbra-Lisboa. Associação internacional de Direito Judiciário, 1991.

MARCUS, Richard L. *Legal Studies Research Paper Series - Research Paper No. 216 - Bending In The Breeze: American Class Actions - Bending In The Breeze: American Class Actions - 65*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2845616>>. Acesso em: 18 de agosto de 2021.

MARÇAL, Felipe Barreto. *Deveres Cooperativos do Magistrado No ProcessoEstruturante: da cooperação com as partes à cooperação com outros órgãos judiciários ou extrajudiciários), por meio de atribuição de competências e delegações*. Civil Procedure Review – v. 10, N. 2: MAI.-AGO, 2019 – ISSN 2191-1339 – Editora JUSPODIVM.

MARQUES, Angélica Bauer. «A cidadania ambiental e a construção do Estado de Direito do Meio Ambiente». In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Coord.). *Estado de direito ambiental: tendências – aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil, v. 1*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MARTINS, António Payan. *Class Actions em Portugal. Para uma análise da Lei Nº 83/95, de 31 de agosto – Lei de Participação Procedimental e Acção Popular*. Apresentação de José Miguel Júdice. Lisboa: Edições Cosmos, 1999.

MARTINS, Jonatas. *Dia do Meio Ambiente: 5 desastres ambientais recentes para não esquecer (ou repetir)*. Correio Braziliense, 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/06/4929070-dia-do-meio-ambiente-5-desastres-ambientais-recentes-para-nao-esquecer--ou-repetir.html>>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

MAZZEI, Rodrigo Reis. «Tutela Colectiva em Portugal: uma breve resenha». *Revista eletrônica Verbo Jurídico*. 2005.

MCGRATH Chris, *Does Environmental Law Work? How to Evaluate the Effectiveness of an Environmental Legal System*, Riga, Lambert Academic, 2010, p. 13.

MELO, Jeferson. *SireneJud: Painel permite visualizar dados sobre violações ambientais*. Agência CNJ de Notícias, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sirenejud-painel-permite-visualizar-dados-sobre-violacoes-ambientais/>>. Acesso em: 12 de setembro de 2021.

MESQUITA, Miguel. «Princípio da Gestão Processual. O Santo Graal do Novo Processo Civil?» *Revista de Legislação e Jurisprudência*, nº 3.995, ano 145º. Nov. - Dez. 2015. Coimbra Editora, p 78-108.

MITIDIERO, Daniel. *Processo Civil Eletrônico*. 1º Edição, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. 381p.

MOSMANN, María Victoria. «Proceso y sujetos en situación de vulnerabilidad: instrumentalidad subjetiva del proceso». *Civil Procedure Review*, v. 5, nº 1: 59-70, jan-apr., 2014.

NUNES, Leonardo Silva. *As ações coletivas em Portugal: ensaio de comparação com o sistema brasileiro de tutela jurisdicional de direitos coletivos*. Editora NRDC@Escritório de Advogados, 2016, p. 12. Disponível em: www.nrdc-advogados.com. Acesso em: 12 de setembro de 2021.

O HON. Juiz Brian J Preston SC. Características de cortes e tribunais ambientais bem-sucedidos. (Traduzimos da língua inglesa para a língua portuguesa).

OECD. *Key Environmental Indicators*, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/env/green-growth-indicators-2017-9789264268586-en.htm>>. Acesso em: 18 de setembro de 2021.

OLIVEIRA, Marco Antonio Perez de. *O gerenciamento de causas complexas no processo civil brasileiro*. 271 p. (Tese de Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

O Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça e o projeto Hermes de reformulação deste sistema. Estatísticas da Justiça, 2021. Disponível em:<<https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/ProjectoHermes.aspx>>. Acesso em: 08 de outubro de 2021.

OLIVEIRA, Carlos Alberto de. «O Formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo». *Revista de Processo*. RePro, v. 31, n. 137, jul. 2006.

OLIVEIRA, Marco Antonio Perez de. *O gerenciamento de causas complexas no processo civil brasileiro*. 18 de janeiro de 2016. 271 p. (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

OLIVEIRA, Thiago de. *O direito e a repercussão de seus precedentes judiciais* — RJLB, Ano 5 (2019), nº 3 – p. 1751-1787.

ORTIZ, Juan Carlos Guayacán. «La Acción Popular, La Acción De Grupo Y Las Acciones Colectivas – Comparación de algunos tópicos entre el ordenamento colombiano y el Anteproyecto de Código Modelo de procesos colectivos para Iberoamérica». *Revista de derecho privado* nº 9 – 2005.

OTERO, Paulo. «A AÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português». *Revista da Ordem dos Advogados*. Ano 59, 1999. Lisboa, p. 871-893.

Painéis CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=qvw_l%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shPLSResumo>. Acesso em: 12 de setembro de 2021.

PERALTA, Carlos E., ALVARENGA, Luciano J., AUGUSTIN, Sérgio. *Diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica*. Editora Universidade de Caxias do Sul, RS - Educ, 2014.

PINHEIRO, Miguel Ângelo de Carvalho. *A Ação Popular como Instrumento de Tutela do Direito Fundamental ao Ambiente – Um estudo comparado Luso-Brasileiro*. 2018. 112 f. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa. Lisboa.

PINHEIRO, Miguel Ângelo de Carvalho *apud* MEIRA LOURENÇO, Paula – Experiência em Portugal. *Direito de acção popular, Committee on Legal Affairs*, Bruxelas, 2011. Disponível em: <www.europarl.europa.eu/document/activities.pdf>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2021.

Programa Exposições e Interpretação Ambiental – Casa da Serra – APA São José, MG. Terra Brasilis. Disponível em: <<https://www.terrabrasilis.org.br/index.php/programa-exposicoes-interpretacao-ambiental-7/casa-da-serra-apa-sao-jose-mg>>. Acesso em: 08 de outubro de 2021.

PORTUGAL. Decreto de 10 de abril de 1976 - Constituição da República Portuguesa. PGDL. Lei 8.078/90, de 11 de setembro. Código de Defesa do Consumidor - CDC. Publicado no
DOU (Diário Oficial da União) em 12.9.1990.

_____. Lei nº 83/95, de 31 de agosto. Direito de Participação Procedimental e de Ação Popular. PGDL.

_____. DL 34/2008, de 26/02 (Regulamento das Custas Processuais – RCP).

_____. Lei nº41/2013, de 26 de junho. Código de Processo Civil. PGDL.

_____. Lei nº 19/2014, de 14 de abril. Lei de Bases da Política de Ambiente – LBPA. PGDL.

PROJETO DE LEI BRASILEIRA nº 8058/2014 proposta pelo deputado Dr. Paulo Teixeira - empreendido inicialmente pelo CEBEPEJ - Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, ora presidido pela Professora Ada Pellegrini Grinover, que sucedeu a seu criador, Professor Kazuo Watanabe. Posteriormente, a última versão do projeto foi debatida por grupos de trabalho durante o 2º Seminário sobre controle jurisdicional de políticas públicas, realizado pelo CEBEPEJ-IBEA/RJ - Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências.

PROJETO DE LEI BRASILEIRA nº 4778 E 4441 de 2020, propostos pelo deputado Dr. Paulo Teixeira, sendo o primeiro a formulação de uma NOVA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA e o segundo, o instrumento que disciplina essa nova Lei de Ação Civil Pública no Brasil.

Quem Somos. *Conselho Nacional de Justiça*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>>. Acesso em: 04 de setembro de 2021.

RAMOS, Glauco Gumerato. *Sobre o garantismo processual e poderes do juiz no projeto de cpc*—Novas tendências do Processo Civil – estudos sobre o projeto do Novo Código de Processo Civil – Vol. 2 organizadores, Alexandre Freire *et al.* Salvador: Juspodivm, 2014, 736p.

SANTOS, Andrés de la Oliva. «Il problema della complessità nel processo civile spagnolo.» In: DONDI, Angelo (org.) *Elementi per una definizione di complessità processuale*. Milano: Giuffrè, 2011, p. 152-154.

SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*, 6ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Juvênio Borges; NETO, Josá Querino Tavares. «A Ação Popular como instrumento de Tutela Coletiva no Direito Brasileiro e Português». *Revista de Direito Brasileiro*, ano 4, vol. 8., 2014, ISSN: 2358-1352.

SOUSA, Miguel Teixeira. *A Legitimidade Popular na Tutela dos Interesses Difusos*, Lisboa, 2003.

_____. *A tutela jurisdicional dos interesses difusos no direito português*. Estudos de Direito do Consumidor. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. In: Estudos de Direito do Consumidor. Centro de Direito do Consumo, Nº 6, 2004.

TARTUCE, Fernanda. *Vulnerabilidade Processual no Novo CPC*. Artigo publicado na coletânea Coleção Repercussões do Novo CPC – v.5 – Defensoria Pública. Fredie Didier Jr; José Augusto Garcia de Sousa. (Org.). 1a ed. Salvador: Juspodvum, 2016, v. 1, p. 283-311.

TEDIOLI, Francesco. SEGUNDO ATO DA AÇÃO COLETIVA ITALIANA: UM CANTEIRO DE OBRAS AINDA ABERTO. In: *Títulos e contratos*, 2009, pp; 998-1007.

TIDMARSH, Jay; TRANGSRUD, Roger. *Complex litigation: problems in advanced civil procedure*. New York: Foundation Press, 2002, p. 289; TIDMARSH, Jay. Unattainable justice, *The George Washington Law Review*.v.60, n. 5, aug. 1992.

UNECE. *Política ambiental*. Participação pública, jurisprudência relacionada com a convenção. Disponível em:

<https://unece.org/DAM/env/pp/a.to.j/Jurisprudence_prj/EUROPEAN_UNION/ECJ_C115-09_Trianel/Summary_EU_ECJ_C115-09_Trianel.pdf>. Acesso em: 07 de agosto de 2021.

VERBIC, Francisco. *An overview of civil procedure in Argentina* – Civil Procedure Review – v. 10, N. 2: MAI.-AGO, 2019 – ISSN 2191-1339. Editora JUSPODIVM.

WOLKART, Erik Navarro. *Sistema de precedentes e sistema de nulidades no novo cpc – notas de uma harmonia distante* – Novas tendências do Processo Civil – estudos sobre o projeto do Novo Código de Processo Civil – Vol. 2/organizadores, Alexandre Freire *et al.* Salvador: Juspodivm, 2014 -736p. GONÇALVES, Gláucio Maciel, e, VALADARES, André Garcia Leão Reis. A força vinculante dos precedentes no relatório final do novo CPC. Novas tendências do Processo Civil – estudos sobre o projeto do Novo Código de Processo Civil – Vol. 2/organizadores, Alexandre Freire *et al.* Salvador: Juspodivm, 2014 -736p.

ZALZMANT, James. In *Teaching Policy Instrument Choice in Environmental Law: The Five P's*. Duke Environmental Law e Policy Fórum. Vol. XXIII: 366, p. 363-376; República Portuguesa – *Caminho para uma estratégia nacional de educação ambiental*

2020. Estratégia Nacional de Educação Ambiental. Coordenação e equipa Técnica:
Agência Portuguesa do Ambiente (APA), Dez. 2016.

ANEXOS

Estatísticas da Justiça

2 mensagens

DGPJ - Direcção-Geral da Política de Justiça <correio@dgpj.mj.pt>
Para: "fabianacostaesilvauc@gmail.com" <fabianacostaesilvauc@gmail.com>

30 de agosto de 2021 12:05

Exma. Senhora

Dra. Fabiana Costa e Silva,

Em resposta ao pedido adicional efetuado, junto envio os dados estatísticos disponíveis sobre movimento de ações cíveis nos tribunais judiciais de 1.^a instância, por objeto de ação "Ação popular", taxa de resolução processual e *disposition time*, nos anos de 2007 a 2020 e variação percentual entre 2007 e 2020, que poderão ajudar a melhor compreender a evolução destas ações nos tribunais judiciais de 1.^a instância.

No que respeita aos tribunais superiores, não obstante estar assegurada a recolha de dados sobre ações populares no tribunal de proveniência, não existem ocorrências para os anos de 2007 a 2020 relativas a este tipo de processos.

Podendo ser útil, poderá aceder no menu "**Biblioteca de Destaques**" a diversos destaques estatísticos trimestrais sobre "Estatísticas trimestrais sobre ações cíveis nos tribunais judiciais de 1.^a instância". A consulta destes destaques poderá revestir utilidade para uma melhor perceção da evolução global das ações cíveis nos últimos anos. A título de exemplo, indicam-se os links para os últimos quatro destaques trimestrais publicados sobre esta matéria:

[Estatísticas trimestrais sobre ações cíveis \(2007-2021 / 1.^o trimestre\)](#)

[Estatísticas trimestrais sobre ações cíveis \(2007-2020 / 4.^o trimestre\)](#)

[Estatísticas trimestrais sobre ações cíveis \(2007-2020 / 3.^o trimestre\)](#)

[Estatísticas trimestrais sobre ações cíveis \(2007-2020 / 2.^o trimestre\)](#)

Mais se informa que os dados estatísticos sobre processos nos tribunais judiciais de 1.^a instância são recolhidos a partir do sistema informático dos tribunais, representando a situação dos processos registados nesse sistema.

Com os melhores cumprimentos,

António Mendes de Almeida

Av. Dom João II, n.º 1.08.01 E

De: Fabiana Costa e Silva. [<mailto:fabianacostaesilvauc@gmail.com>]

Enviada: 26 de agosto de 2021 14:54

Para: DGPJ - Direcção-Geral da Política de Justiça <correio@dgpj.mj.pt>

Assunto: Re: Estatísticas da Justiça | 21-126

Prezada Maria João, boa tarde!

Primeiramente gostaria de agradecer o retorno com os dados estatísticos das ações populares cíveis.

Pude perceber que o ajuizamento das ações foi diminuindo com o tempo, e nos Tribunais Superiores são mais raras ainda as decisões.

É possível perceber porque é que há mais entradas do que decisões, e porque é que não há recursos, por dados estatísticos? Não terão os atores populares capacidade económica para recorrer quando perdem? Seria interessante conhecer essas estatísticas.

Caso essas estatísticas não sejam normalmente levantadas, seria possível a DGPJ levantá-las? Caso não seja possível, haveria algum outro órgão que possa me fornecer essas informações?

Certa de que, mais uma vez, serei atendida, renovo meus protestos de estima e consideração.

Att,

Fabiana.

Em seg., 23 de ago. de 2021 às 13:07, DGPJ - Direcção-Geral da Política de Justiça <correio@dgpj.mj.pt> escreveu:

Exma. Senhora

Dra. Fabiana Costa e Silva,

Em resposta ao pedido efetuado, informo que não temos dados com o exato recorte do que é solicitado. No entanto, podendo

ser útil, junto envio os dados estatísticos disponíveis sobre movimento de ações cíveis nos tribunais judiciais de 1.ª instância com o objeto de ação "Ação popular", nos anos de 2007 a 2020 e no 1.º trimestre de 2021.

Por refletir um reduzido número de ocorrências, parte da informação está protegida por segredo estatístico. Desse modo, sempre que o número é inferior a 3, encontra-se protegido pelo segredo estatístico, pelo que esses dados não podem ser divulgados. O princípio do segredo estatístico é um dos princípios fundamentais do Sistema Estatístico Nacional (artigo 6.º da Lei n.º 22/2008, de 13 de maio), o qual visa a salvaguardar a privacidade dos cidadãos e garantir a confiança no referido sistema.

Mais se informa que os dados estatísticos sobre processos nos tribunais judiciais de 1.ª instância são recolhidos a partir do sistema informático dos tribunais, representando a situação dos processos registados nesse sistema.

Com os melhores cumprimentos,

Maria João Morgado Costa

Diretora de Serviços/ Head of Department

E: maria.j.costa@dgpj.mj.pt

DGPJ DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

JUSTIÇA

Av. Dom João II, n.º 1.08.01 E, Edifício H, Pisos 1/2/3, 1990-097 Lisboa

T: + 351 217 924 000 F: +351 217 924 090 E: correio@dgpj.mj.pt

De: Fabiana Costa e Silva. [<mailto:fabianacostaesilvauc@gmail.com>]

Enviada: 21 de agosto de 2021 21:53

Para: DGPJ - Direção-Geral da Política de Justiça <correio@dgpj.mj.pt>

Assunto: Pesquisa

Prezados, boa noite!

Sou mestranda pela Universidade de Coimbra e estou a investigar a Ação Popular Cível em Portugal, em defesado ambiente.

Ante a pesquisa jurisprudencial realizada no site do Datajuris, encontrei pouquíssima, ou melhor, somente uma decisão a respeito daquela ação em defesa do ambiente.

Assim, gostaria de saber se a vossa base de dados traz essas informações de forma numérica, porque, ao que parece, essa ação é praticamente ineficaz, ou melhor, não utilizada.

Mesmo que não haja especificamente estatísticas dessa ação específica, caso possuam dados acerca de ações coletivas nos tribunais, já ficaria imensamente grata e contribuiria muito para a minha pesquisa.

Caso não possuam essas informações, gostaria, por gentileza, que me indicassem onde as posso encontrar.

Certa de que serei atendida, renovo meus protestos de estima e consideração.

Att,

--

Fabiana Costa e Silva
Mestrado 2020/2021
uc2019155578

--

Fabiana Costa e Silva

Mestrado 2020/2021

uc2019155578



21-129.xlsx

12K

Susana Pereira <susana.i.pereira@dgpj.mj.pt>
Para: "fabianacostaesilvauc@gmail.com" <fabianacostaesilvauc@gmail.com>

27 de setembro de 2021 11:21

Exma. Senhora

Dra. Fabiana Costa e Silva,

Tendo recentemente recebido resposta a um pedido de informação estatística enviada pela Divisão das Estatísticas da Justiça da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), muito agradecemos a sua opinião sobre o serviço prestado, através do preenchimento de um breve questionário.

A sua opinião e sugestões são muito importantes para melhorar a qualidade dos serviços.

A recolha e o tratamento das respostas são feitos pela equipa de Planeamento Estratégico da DGPJ através de um questionário anónimo, sendo garantida a confidencialidade das suas respostas.

[Responder ao questionário](#)

Muito obrigada pela sua colaboração!

Susana Pereira

Unidade de Avaliação, Projetos e Monitorização (UAPROM)

E: susana.i.pereira@dgpj.mj.pt

DGPJ DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA



[Texto das mensagens anteriores oculto]

Movimento de ações cíveis nos tribunais judiciais de 1.ª instância, por objeto de ação "Ação popular", nos anos de 2007 a 2020 e no 1.º trimestre de 2021

Hierarquia		1.ª instância			
Área processual		Justiça cível			
Objeto de ação		Ação popular			
Ano	Trimestre	Entrados	Findos	Pendentes	
2007	4º Trimestre	13	6	66	
	3º Trimestre	3	6	59	
	2º Trimestre	5	7	62	
	1º Trimestre	4	5	64	
2007 Total		25	24	66	
2008	4º Trimestre	5	4	59	
	3º Trimestre	7	..	58	
	2º Trimestre	5	3	51	
	1º Trimestre	..	19	49	
2008 Total		19	26	59	
2009	4º Trimestre	4	5	56	
	3º Trimestre	3	..	57	
	2º Trimestre	8	10	56	
	1º Trimestre	3	4	58	
2009 Total		18	21	56	
2010	4º Trimestre	4	3	48	
	3º Trimestre	..	3	47	
	2º Trimestre	6	10	48	
	1º Trimestre	5	9	52	
2010 Total		17	25	48	
2011	4º Trimestre	4	4	42	
	3º Trimestre	..	..	42	
	2º Trimestre	6	8	42	
	1º Trimestre	5	9	44	
2011 Total		17	23	42	
2012	4º Trimestre	7	3	42	
	3º Trimestre	5	3	38	
	2º Trimestre	..	4	36	
	1º Trimestre	5	8	39	
2012 Total		18	18	42	
2013	4º Trimestre	5	5	30	
	3º Trimestre	..	5	30	
	2º Trimestre	..	5	34	
	1º Trimestre	..	5	37	
2013 Total		8	20	30	
2014	4º Trimestre	4	5	28	
	3º Trimestre	32	33	29	
	2º Trimestre	..	..	30	
	1º Trimestre	5	5	30	
2014 Total		43	45	28	
2015	4º Trimestre	..	..	29	
	3º Trimestre	5	3	31	
	2º Trimestre	4	3	29	
	1º Trimestre	5	5	28	
2015 Total		14	13	29	
2016	4º Trimestre	5	7	26	
	3º Trimestre	3	3	28	
	2º Trimestre	5	..	28	
	1º Trimestre	3	8	24	
2016 Total		16	19	26	
2017	4º Trimestre	3	5	25	
	3º Trimestre	6	3	27	
	2º Trimestre	4	5	24	
	1º Trimestre	4	5	25	
2017 Total		17	18	25	
2018	4º Trimestre	3	3	24	
	3º Trimestre	..	..	24	
	2º Trimestre	..	6	23	
	1º Trimestre	4	..	28	
2018 Total		10	11	24	
2019	4º Trimestre	..	4	29	
	3º Trimestre	4	4	32	
	2º Trimestre	8	3	32	
	1º Trimestre	5	..	27	
2019 Total		18	13	29	
2020	4º Trimestre	5	7	25	
	3º Trimestre	..	5	27	
	2º Trimestre	..	..	30	
	1º Trimestre	4	3	30	
2020 Total		11	15	25	
2021 Total		3	3	25	

Notas metodológicas:

.. Resultado nulo ou protegido por segredo estatístico.

Última atualização dos dados: 30-07-2021.

Aqui estão colacionados os e-mails informados na última nota de rodapé da dissertação. Acresce-se que os riscos apresentados nos e-mails e os destaques em amarelo fizeram-se necessários tanto para ocultar os entrevistados, quanto para destacar as respostas dadas por eles.





