

A ACÇÃO POPULAR COMO MEIO AO DISPOR DOS PARTICULARES PARA AGIREM EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE*

Eugénio Fernando de Sá Cerqueira Marinho

I . Regime jurídico anterior à constituição de 1976

A Acção Popular surge pela primeira vez consagrada no ordenamento jurídico-constitucional português, na Carta Constitucional de 1826.

Diz o artigo 124º da Carta Constitucional de 1826¹: “*Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra eles acção popular, que poderá ser intentada dentro de um ano, e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei.*” (O sublinhado é nosso).

Facilmente se verifica, pela simples interpretação literal, que a acção popular em causa se limitava à defesa do particular contra funcionário público que no exercício das suas funções e em consequência destas aceitasse suborno.

Tem, na nossa óptica, uma dupla função, a da defesa do particular lesado e a defesa do interesse público, afectado pela actuação criminosa do funcionário público corrupto.

Este tipo de acção aparece novamente repetido, ainda que com formulação diferente, na Constituição de 1838 ²: “*Os Empregados Públicos são responsáveis por todo o abuso e omissão pessoal no exercício de suas funções, ou por não fazer efectiva a responsabilidade de seus*

* Trabalho realizado [por Eugénio Fernando de Sá Cerqueira Marinho] para o curso: “*Protecção Internacional do Meio Ambiente*”, sob a coordenação do Dr. González Armendia, na Universidade de Vigo.

¹ Carta Constitucional de 29 de Abril de 1826.

² Constituição de 4 de Abril de 1838.

subalternos. Haverá contra eles acção popular por suborno, peita, peculato ou concussão.” (O sublinhado é nosso).

É curioso notar que a primeira Constituição Republicana, de 1911³, não contém nenhuma referência expressa a qualquer tipo de acção popular. No entanto, o Código Administrativo⁴ elaborado por força do comando ínsito no artigo 85º da Constituição de 1911 apresenta um novo tipo de acção popular, a qual no entanto apenas pode ser intentada em nome e no interesse do corpo administrativo.

Diz o artigo 182º do Código Administrativo de 1912-13: *“É permitido a qualquer cidadão intentar, em nome e no interesse do corpo administrativo, em cuja circunscrição for eleitor ou contribuinte, as acções judiciais competentes para manter, reivindicar ou reaver bens ou direitos que às respectivas corporações tenham sido usurpados.*

§ 1º As acções permitidas por este artigo só podem ser intentadas passados três meses, a contar da data em que se tenha dado conhecimento à respectiva corporação, as usurpações que lhe hajam sido feitas, e sem que ela tenha posto em juízo as acções competentes.

§ 2º Os indivíduos que obtiverem vencimento, no todo ou em parte, nas acções referidas, tem direito a ser indemnizados das despesas que tenham feito com os pleitos, não excedendo o valor dos bens ou direitos mantidos ou readquiridos.

§ 3º As acções a que se referem os artigos 148º e 149º desta lei podem ser intentadas independentemente de preparos e são isentas de selos e custas.”

Os artigos 148º e 149º, que nos dispensamos de transcrever, reportam-se aos orçamentos paroquiais e aos actos administrativos decorrentes da sua aprovação e à sua impugnabilidade contenciosa.

Do disposto no artigo 182º, supra transcrito, decorre que pela primeira vez se condiciona a intervenção do particular à condição de eleitor na respectiva circunscrição, ou contribuinte.

São pois já requisitos de legitimidade activa para a interposição de acções populares.

Um outro requisito para a legitimidade activa é a necessidade de o particular previamente dar conhecimento dos bens ou direitos usurpados à respectiva corporação e que esta, decorridos pelo menos

³ Constituição de 21 de Agosto de 1911.

⁴ Código Administrativo de 1912-13, Lei de 7 de Agosto de 1913.

três meses, não tenha tentado as competentes acções judiciais.

O incumprimento destes requisitos legais originava a ilegitimidade activa dos particulares.

Por seu turno a Constituição do Estado Novo⁵, também não faz nenhuma referência às acções populares.

Mas, mais uma vez tal matéria é incorporada no Código Administrativo, *in casu* o de 1936⁶.

O Código Administrativo de 1936, na sua Secção V, e mais concretamente nos seus artigos 312º a 314º, reporta-se às “Acções em que os corpos administrativos tenham interesse”, distinguindo as de competência do Ministério Público e as que conferem legitimidade activa aos particulares.

Segundo o artigo 312º, “*O Ministério Público junto dos tribunais ordinários é competente para propor ou seguir, como parte principal, as acções que tenham por fim:*

1º Fazer valer quaisquer direitos dos corpos administrativos;

2º Fazer entrar no cofre dos corpos administrativos quaisquer quantias em que os seus vogais tiverem sido condenados, ou por que foram responsáveis;

3º Cobrar coercivamente as multas impostas aos vogais dos corpos administrativos.

§ único. Sempre que na acção ou processo intervenha o Estado, será êste representado pelo Ministério Público, podendo porém o corpo administrativo constituir procurador, nos termos legais.”

Por seu turno, o artigo 313º diz o seguinte: “*Qualquer contribuinte, no gozo dos seus direitos civis e políticos, pode intentar, em nome e no interêsse das autarquias locais em que tiver domicilio há mais de dois anos, as acções judiciais necessárias para manter, reivindicar e reaver bens ou direitos do corpo administrativo, que hajam sido usurpados ou de qualquer modo lesados.*

§ 1º As acções referidas neste artigo só podem ser intentadas quando o corpo administrativo as não tiver proposto nos três meses posteriores à entrega de uma exposição circunstanciada acêrca do direito que se pretende fazer valer e dos meios probatórios de que se dispõe para o tornar efectivo.

⁵ Constituição de 11 de Abril de 1933.

⁶ Código Administrativo de 1936, Decreto-Lei nº 27.424, de 31 de Dezembro de 1936.

§ 2º *Os que obtiverem vencimento, no todo ou em parte, nas acções de que trata este artigo, terão direito ao reembolso das quantias que houverem gasto com os pleitos, até dois terços do valor real dos bens ou direitos mantidos ou readquiridos.*

Por último o artigo 314º diz que: *“Em todas as acções judiciais em que seja autor ou réu um corpo administrativo, poderá qualquer contribuinte, residente há mais de dois anos na respectiva circunscrição, constituir-se assistente, oferecendo e produzindo prova que àquele aproveite e prosseguindo com isenção de custas e selos até final.”*

Porque a razão que nos move é a relação das acções populares, como mecanismo ao dispor dos cidadãos na protecção do meio ambiente, vamos avançar para o regime que veio a ser consagrado na Constituição de 1976.

II. As acções populares na constituição de 1976

1. Regime jurídico anterior à revisão constitucional de 1989

A Constituição da República Portuguesa de 1976⁷, no seu artigo 49º, nº 2 dizia o seguinte: *“É reconhecido o direito de acção popular, nos termos previstos na lei.”*

Até ser publicada a lei relativa ao direito de participação procedimental e de acção popular⁸, a legislação ordinária aplicável era a decorrente do Código Administrativo de 1940⁹.

De salientar os artigos 369º e 370º, no essencial iguais aos artigos 313º e 314º do Código Administrativo de 1936 e o artigo 822º, o qual é inovador relativamente ao anteriormente consagrado na lei.

Rezava o referido artigo 822º: *“A qualquer eleitor, ou contribuinte das contribuições directas do Estado, no gozo dos seus direitos civis e políticos, é permitido recorrer das deliberações, que tenha por ilegais, tomadas pelos corpos administrativos das circunscrições em que se ache recenseado, ou por onde seja colectado e, pelas demais entidades referidas nos nºs 2, 3 e 4 do artigo 820º com jurisdição na mesma área.”*

⁷ Constituição de 2 de Abril de 1976.

⁸ Lei nº 83/95, de 31 de Agosto.

⁹ Decreto-Lei nº 31.095, de 31 de Dezembro de 1940.

Considera Mariana Sotto Maior¹⁰, que se tratam de três disposições referentes ao direito de acção popular, nas modalidades de acção popular supletiva e acção popular correctiva.

Diz ainda esta autora que, no primeiro caso, qualquer contribuinte pode defender no foro civil os bens e direitos da autarquia que hajam sido ameaçados ou lesados por terceiros, quando os seus órgãos, depois de para tal instados, não tenham dentro de certo prazo tomado as medidas adequadas.

No outro caso, isto é, na acção correctiva, diz a referida autora que, o sujeito passivo é o ente administrativo, visando-se a impugnação da legalidade dos seus actos e o recurso de actos eleitorais.

Na revisão constitucional de 1982¹¹, nenhuma inovação legislativa se verificou, tendo no entanto a acção popular sido remetida para o n.º 2 do artigo 52.º, com a mesma redacção.

Para a temática em questão é importante referir também o disposto no artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa de 1976, na sua versão originária, e cuja epígrafe é “Ambiente e qualidade de vida”.

Dispõe o dito preceito legal:

“1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.

2. Incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares:

a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;

b) Ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas;

c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;

d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica.

3. O cidadão ameaçado ou lesado no direito previsto no n.º 1 pode pe-

¹⁰ O Direito de Acção Popular na Constituição da República Portuguesa, de Mariana Sotto Maior, Técnica Superior do Gabinete de Documentação e Direito Comparado.

¹¹ Lei Constitucional n.º 1/82, de 20 de Setembro.

dir, nos termos da lei, a cessação das causas de violação e a respectiva indemnização.

4. O Estado deve promover a melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida de todos os portugueses.”

Decorre do n.º 3 do artigo 66.º da Constituição, que qualquer particular que veja violados os seus direitos a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, pode pedir a cessação de tal violação e a respectiva indemnização.

Na Primeira Revisão Constitucional, este artigo 66.º da Constituição foi alterado, tendo no seu n.º 2 sido acrescentada a expressão «e apoio» a seguir a «por apelo» e o seu n.º 3, passou a ter a seguinte redacção: “*É conferido a todos o direito de promover, nos termos da lei, a prevenção ou a cessação dos factores de degradação do ambiente, bem como, em caso de lesão directa, o direito à correspondente indemnização.*”

Para a análise mais pormenorizada do assunto em estudo, importa ainda ter em consideração a Lei de Bases do Ambiente¹², no que respeita à participação procedimental em matéria ambiental por parte dos cidadãos e bem assim, a Lei das Associações de Defesa do Ambiente¹³, que confere a este tipo de associações, o direito de intervenção nos procedimentos administrativos respeitantes a matéria ambiental e bem assim o direito de propor acções em defesa do ambiente¹⁴, e ainda a Lei

¹² Lei n.º 11/87, de 7 de Abril. Artigo 40.º, n.º 2: “*Às iniciativas populares no domínio da melhoria do ambiente e da qualidade de vida, quer surjam espontaneamente, quer correspondam a um apelo da administração central, regional ou local, deve ser dispensada protecção adequada, através dos meios necessários à prossecução dos objectivos do regime previsto na presente lei.*”

¹³ Lei n.º 10/87, de 4 de Abril.

¹⁴ Artigo 6.º (Procedimentos Administrativos Graciosos) “*As associações de defesa do ambiente podem promover junto das entidades competentes todos os meios administrativos de defesa do ambiente nos termos e para os efeitos do disposto na Lei de Bases do Ambiente.* Artigo 7.º (Direito de prevenção e controle)

“*I-As associações de defesa do ambiente têm legitimidade para:*

- a) *Propor acções necessárias à prevenção ou cessação de actos ou omissões de entidades públicas ou privadas que constituam factor de degradação do ambiente;*
- b) *Recorrer contenciosamente dos actos administrativos que violem as disposições legais que, nos termos do artigo 66.º da Constituição da República, protegem o ambiente e a qualidade de vida;*
- c) *Constituir-se, de acordo com o seu âmbito, assistente nos processos crime contra o ambiente e o equilíbrio ecológico previstos na Lei de Bases do Ambiente e demais legislação complementar;*

que estabelece as bases da política do ordenamento do território e de urbanismo¹⁵.

2. *A acção popular após a revisão constitucional de 1989*¹⁶

A revisão constitucional de 1989 veio marcar um tempo novo, ao alargar o âmbito da acção popular. Com efeito o n.º 3, do artigo 52º¹⁷, face

d) Solicitar aos laboratórios oficiais a efectivação de análises sobre a composição ou o estado de quaisquer componentes do ambiente e de tornarem públicos os correspondentes resultados.

2 - Os pedidos de efectivação de análises feitos, no exercício do direito previsto na alínea d) do número anterior, aos laboratórios oficiais serão obrigatoriamente precedidos de parecer favorável da autarquia local, no caso de associações de âmbito local, e do parecer favorável do Instituto Nacional do Ambiente, no caso de associações de âmbito regional ou nacional, sendo por aqueles atendidos antes de quaisquer outros pedidos, exceptuando os urgentes e os das entidades públicas.”

¹⁵ Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto.

“Artigo 12º (Direito de informação)

Os particulares têm direito à informação tanto nos procedimentos de elaboração e alteração, como após a publicação dos instrumentos de gestão territorial, previstos no n.º 2 do artigo anterior, podendo, designadamente, consultar o respectivo processo, adquirir cópias e obter certidões.”

”Artigo 13.º (Garantias dos particulares)

1-São reconhecidas aos titulares de direitos e interesses lesados por instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares as garantias gerais dos administrados e, nomeadamente:

- a) O direito de promover a respectiva impugnação;
 - b) O direito de acção popular;
 - c) O direito de apresentação de queixa ao Ministério Público e ao Provedor de Justiça.
- 2 - São ainda reconhecidos os direitos de acção popular e de apresentação de queixa ao Provedor de Justiça relativamente a todos os instrumentos de gestão territorial cujos efeitos não vinculem directamente os particulares.

¹⁶ Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho.

¹⁷ Artigo 52º, n.º 3: “É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para:

- a) Promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida e a preservação do ambiente e do património cultural;
- b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.”

à nova redacção que lhe foi dada, passou a permitir a intervenção dos particulares e das associações ambientais, entre outras, em matérias tão importantes como a defesa do ambiente, do urbanismo e da qualidade de vida.

Na sequência desta alteração ao artigo 52º da Constituição, foi publicada a lei que regula o direito de participação procedimental e de acção popular, lei nº 83/95 de 31 de Agosto.

Pode pois considerar-se que o ordenamento jurídico português, possui um manancial de legislação, parte dela já citada, devendo-se ainda acrescentar, pela sua importância, o Código do Procedimento Administrativo¹⁸, a qual dá plena concretização ao princípio democrático, à soberania popular e à democracia participativa, nos termos do preceituado no artigo 2º da Constituição da República Portuguesa.

Tem sido aprofundada a democracia participativa, em paralelo com a democracia representativa.

No que concerne às matérias ambientais, quer os particulares, quer as associações ambientais, possuem hoje mecanismos legais, que lhes permitem participar quer no procedimento administrativo, quer mesmo, quanto a estas últimas, no próprio procedimento legislativo, e recorrer à via judicial, para assegurar o cumprimento da legalidade e para garantir o cumprimento das normas ambientais constitucionalmente consagradas.

A acção procedimental administrativa e a acção popular são instrumentos ao dispor dos particulares e das associações ambientais, em defesa dos seus interesses e dos interesses colectivos em matéria de defesa do ambiente.

O meio ambiente não é propriedade do Estado e nem de ninguém em particular.

A responsabilidade pela sua preservação não é também exclusiva do Estado e dos demais entes públicos.

Antes deve ser uma matéria encarada como da responsabilidade de toda a comunidade que é afectada pelos “ataques” que diária e sistematicamente lhe são feitos por um sem número de entidades, públicas e privadas.

Normalmente decorrentes da “ganância” que luta por mais lucro e menos gastos, pouco se importando com os danos que causa, nos rios, na

¹⁸ Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro.

floresta, na qualidade do ar que todos respiramos, enfim, na qualidade de vida de todos nós.

O legislador português pode-se com propriedade afirmar que colocou ao dispor dos cidadãos todos os instrumentos necessários, para que possam, não apenas criticar o Estado, pela sua acção ou inacção, em matérias como as ambientais.

Cabe agora aos portugueses, demonstrar que sabem o significado de democracia participativa, e sempre que necessário deitarem mão a tais instrumentos legais e pela via procedimental ou contenciosa agirem em defesa do meio ambiente, do urbanismo e da própria qualidade de vida.