



CAVALEIRO & ASSOCIADOS

— SOCIEDADE DE ADVOGADOS R.L. —

Tutela jurisdiccional administrativa do ambiente

Joana de Almeida Xavier Fernandes

Siglas e Abreviaturas

CRP: Constituição da República Portuguesa

CPA: Código do Procedimento Administrativo

CPTA: Código de Processo nos Tribunais Administrativos

ETAF: Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

LBPA: Lei de Bases da Política de Ambiente

LPPAP: Lei da Participação Procedimental e de Ação Popular

CPC: Código de Processo Civil

MP: Ministério Público

EMP: Estatuto do Ministério Público – Lei n.º Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto.

DLG: Direitos, Liberdades e Garantias

Resumo

Atualmente, face às crescentes agressões ambientais, afigura-se essencial a consciencialização generalizada quanto à necessidade de proteção do Meio Ambiente. É neste contexto que se denota a enorme importância do Direito do Ambiente e do Direito Administrativo na regulação das relações jurídico-ambientais. Este artigo tem como propósito o estudo dos mecanismos do contencioso administrativo que contribuem para uma tutela jurisdicional efetiva do ambiente. Após uma introdução quanto à definição da noção e das características do bem Ambiente, o estudo foca-se, principalmente, nos meios processuais principais, urgentes e cautelares consagrados no Código do Processo dos Tribunais Administrativos.

Palavra-Chave: Direito do Ambiente, Contencioso Ambiental, Contencioso Administrativo, Tutela Jurisdicional Efetiva.

Abstract

Nowadays, in the face of growing environmental damage, it is essential to spread awareness of the need to protect the environment. It is in this context that we denote the enormous importance of Environmental Law and Administrative Law in regulating legal-environmental relations. The purpose of this article is to study the mechanisms of administrative litigation that contribute to effective judicial protection of the environment. After an introduction to the definition of the concept and characteristics of the environment, the study focuses mainly on the main, urgent and precautionary procedural means enshrined in the Code of Administrative Court Procedure.

Keywords: Environmental Law, Environmental Litigation, Administrative Litigation, Effective Jurisdictional Protection.

Índice

Siglas e Abreviaturas	2
Resumo	3
Abstract.....	3
1. Importância da tutela jurisdicional ambiental.....	5
2. Ambiente: bem jurídico e interesse difuso	6
3. A Convenção de Aarhus	7
4. A jurisdição competente.....	8
5. Interesses difusos e legitimidade: ativa procedimental e processual	9
6. A tutela jurisdicional efetiva do ambiente.....	12
7. Meios de tutela processual não urgentes	13
7.1. A impugnação de atos administrativos	13
7.2. A condenação à prática de ato devido	15
7.3. A condenação à não emissão de ato administrativo	16
7.4. Pretensões respeitantes a normas regulamentares.....	17
7.5. Outras pretensões à luz do artigo 37.º CPTA.....	18
8. Meios de tutela urgente	18
8.1. Intimação para a Proteção de Direito, Liberdades e Garantias.....	18
8.2. A intimação para a tutela do direito de acesso à informação ambiental.....	20
9. Os meios de tutela cautelar.....	20

1. Importância da tutela jurisdicional ambiental

O Homem vive em constante relação com o mundo e em contínua articulação com a realidade, sendo esta pautada pela sua interdependência e interação com o meio ambiente, do qual se serve enquanto ser vivo integrante na pluralidade do ecossistema terra. O meio ambiente apresenta-se como um dos mais importantes condicionadores da vida do Homem na sua dimensão física, social e humana, tornando-se, por isso, indispensável a ação positiva que deve exercer sobre ele, respeitando-o na sua plenitude. É, de facto, a “casa” que todos os seres vivos utilizam no seu quotidiano e da qual todos partilham.

A conexão do Homem com o meio ambiente manifesta-se, desde logo, na sua dependência dos recursos naturais e nas atividades que desenvolve, quer no setor primário, quer no secundário e terciário e que ditam a sua sobrevivência e bem-estar. Destarte, esta realidade apresenta-se como o principal fator de destruição do equilíbrio ambiental, resultando na emissão de gases de efeito estufa, na poluição do ar e da água, na perda de biodiversidade e em alterações climáticas, entre outras. Além disso, a investigação científica desmedida, o desenvolvimento económico desenfreado e a humanização desrespeitosa do meio ambiente, sem uma correspondente consciencialização do ser humano quanto à sua responsabilidade no processo destrutivo da terra, acarreta custos irreparáveis para o planeta no seu todo, ameaçando a sua própria existência.

Tornou-se absolutamente necessário e urgente para a tutela do “bem ambiente”, a criação de regulação, entraves e proibições, contribuindo para a sua máxima proteção. É neste contexto que se torna indiscutível a necessidade de criação de normas universais que direcionem os comportamentos e condutas do Homem, para as quais é requerida a intervenção da ciência do Direito.

O presente estudo científico vai ao encontro da necessidade da proteção do ambiente através da utilização de instrumentos do Contencioso Administrativo Português adequados a garantir a sua tutela jurisdicional efetiva. A questão de fundo à qual se pretende dar resposta é a de saber quais os normativos legais mais eficazes à defesa do meio ambiente regulamentando a relação do Homem com o meio circundante.

2. Ambiente: bem jurídico e interesse difuso

O direito do Ambiente foi reconhecido pelo ordenamento jurídico português como um direito fundamental, individual, com dignidade constitucional, constituindo um direito subjetivo inalienável pertencente a todos os seres humanos, sendo defendido com essa natureza pelo constitucionalista, Gomes Canotilho¹. A sua tutela encontra-se garantida em paradigmáticas disposições constitucionais, nomeadamente, no artigo 9.º, alíneas d) e e) da CRP – que consagra a tarefa estadual de promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo, defesa e proteção da natureza e do ambiente e preservação dos recursos naturais – e no artigo 66.º da CRP – que prevê um “direito-dever” consagrado em duas dimensões: por um lado, um direito de todos os cidadãos a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e, por outro lado, o dever de conservação, que incumbe tanto aos cidadãos, como ao Estado.

O Direito do Ambiente revela-se como um “direito da complexidade”, desde logo, pela indeterminação da noção jurídica de ambiente. Na concretização precisa deste bem pela doutrina existe uma contraposição entre uma conceção restrita e ampla de Ambiente, sendo defensável por alguns autores uma noção jurídica tendencialmente ampla que o define como um “conjunto de bens naturais e culturais relevantes para a qualidade de vida ecológica e existencial da pessoa humana”². Nesta medida, advoga-se uma interpretação da noção constitucional de ambiente do artigo 66.º CRP que seja “estruturalmente ecológica”, pela sua expressa referência ao equilíbrio ecológico e “antropologicamente orientada”, no sentido da existência de uma relação de interdependência funcional entre a ser humano e o bem natural.

Concretizada a noção de Ambiente, cumpre referir que, enquanto bem jurídico, é um verdadeiro interesse difuso, por se tratar de um bem insuscetível de apropriação individual de fruição coletiva, pertencente a um grupo indeterminado de pessoas que dele usufruem. Deste modo, a sua tutela é feita em prol de toda a comunidade.

¹ José Joaquim Gomes Canotilho, “Direito do Ambiente e Crítica da Razão Cínica das Normas Jurídicas”.

² Colaço Antunes, “O Procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental - Para uma tutela preventiva do ambiente”.

A natureza difusa do bem jurídico ambiente determina a sua tutela em face da existência de litígios jurídico-ambientais que se traduzem em relações multilaterais ou poligonais. Estabelecendo um grau de paralelismo entre a relação jurídico-administrativa tradicional e a relação jurídico-administrativa de ambiente, depreende-se que, enquanto a primeira contrapõe a Administração ao Administrado, a segunda confronta-se com a necessidade de o Estado atender a lados opostos, nomeadamente à afetação simultânea de bens jurídicos a mais de dois sujeitos que possuem diferentes interesses. Deste conjunto interligado de posições ativas e passivas, advém, frequentemente, uma relação jurídica multilateral entre a Administração, o poluidor e o privado (sendo este último lesado de forma grave no seu direito fundamental), que se evidenciam de forma mais acentuada quando o exercício do direito depende da concessão de uma autorização administrativa³.

3. A Convenção de Aarhus

A Convenção de Aarhus, da qual o nosso país é parte, entrou em vigor em 2001, surgindo como o primeiro instrumento internacional que reconheceu direitos processuais e procedimentais aos cidadãos dos diversos Estados-Parte em prol da defesa e proteção do Direito do Ambiente. De modo a garantir-se o respeito pela sua tutela jurisdicional efetiva, é essencial que os Tribunais nacionais interpretem o direito nacional de forma concertada com os objetivos visados pela Convenção de Aarhus.

Desta Convenção resulta a proteção jurídica de um conjunto de direitos fundamentais em matéria ambiental, que encontram expressão na nossa LBA e na LPPAP. A título de exemplo refiro os seguintes direitos aí plasmados: i) o direito de acesso à informação (artigos 4.º e 5.º), ii) o direito de participação nos processos de tomada de decisão (artigos 6.º, 7.º e 8.º) e iii) o direito de acesso à justiça (artigo 9.º). A proteção deste direito é garantida em determinadas situações, nomeadamente quando for violado o direito à informação ou o direito de participação no procedimento e quando estiverem em causa atos ou omissões

³ Vasco Pereira da Silva, “Verde Cor de Direito – Lições de Direito do Ambiente”
Figueiredo Dias, “A reinvenção da autorização administrativa no Direito do Ambiente”.
Gomes Canotilho, “Atos Autorizativos Jurídico-públicos e Responsabilidade por danos ambientais”.

de particulares ou autoridades públicas que violem as disposições legislativas ambientais nacionais.

4. A jurisdição competente

Como questão prévia à tutela de qualquer litígio relacionado com o Ambiente, é necessário determinar a competência dos tribunais, existindo nesta matéria dois tipos de jurisdições: a jurisdição dos Tribunais Judiciais e a jurisdição dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

O contencioso ambiental foi, *ab initio*, atribuído ao foro comum. A atual LBA nada prevê relativamente à competência dos tribunais em matéria de contencioso ambiental. Contudo, os artigos 209.º, n.º1, al. b) e art.212.º, n.º3 da CRP, atribuem aos Tribunais Administrativos e Fiscais uma reserva de jurisdição, competindo-lhes dirimir os litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e fiscais.

A aprovação do ETAF, pôs termo a um “longo equívoco” no que respeita à atribuição do contencioso ambiental aos tribunais comuns, estipulando o seu artigo 4.º, n.º1, alínea o), que os litígios ambientais se qualificam hoje como privados ou públicos consoante o critério da natureza da relação jurídica que está na base do litígio, que poderá determinar, consoante o caso, a aplicação do CPC ou do CPTA e, em consequência, a jurisdição competente para o seu julgamento.

Como se depreenderá, a maioria destes litígios cairá no âmbito da jurisdição administrativa, o que faz dela o “foro preferencial do contencioso ambiental”. Em regra geral, a Administração Pública participa ativamente no desenvolvimento de diversas atividades de defesa e incentivo do ambiente, traduzindo-se algumas das suas ações na atribuição de autorizações e licenças administrativas, dependendo das políticas por si assumidas, a maior ou menor deterioração do Ambiente.

A competência dos tribunais administrativos em razão da matéria está prevista nas várias alíneas do artigo 4.º, n.º1 do ETAF. No entanto, poderão existir litígios jurídico-ambientais que não encontram acolhimento em nenhuma destas alíneas, sendo submetidos, nesses casos, à jurisdição dos tribunais

judiciais. Não obstante, certos autores⁴ propõem que todo o contencioso ambiental deve ser atribuído à jurisdição administrativa, uma vez que seria vantajoso para o bem Ambiente a atribuição da sua tutela a um foro mais vocacionado para lidar com normas de direito público.

5. Interesses difusos e legitimidade: ativa procedimental e processual

No que respeita à legitimidade ativa para agir em defesa do bem jurídico ambiente, enquanto interesse difuso, existem diversas especificidades, quer a nível procedimental, quer a nível processual, por forma a concretizar a garantia constitucional do acesso à justiça, previsto no artigo 20.º da CRP.

No que respeita à legitimidade ativa procedimental, em face de ações ou omissões da Administração Pública capazes de provocar prejuízos não individualizados em bens fundamentais (como o ambiente), o artigo 68.º, n.º2 do CPA, amplia a legitimidade ordinária prevista no n.º.1 do mesmo preceito aos autores populares (cidadãos, pessoas coletivas e entidades aí previstas).

O alargamento da legitimidade ativa procedimental veio tornar o procedimento administrativo mais transparente, assegurando a proteção dos vários interesses presentes, tendo em conta, nomeadamente as preocupações ambientais dos supramencionados autores populares.

Este alargamento traduz-se na garantia de alguns direitos, entre os quais, destaco:

- O direito de participação de todo e qualquer cidadão em procedimentos administrativos ambientais, previsto no artigo 6.º da LBA e cuja garantia, por força do artigo 66.º da CRP e 15.º da LBA, é, também, uma função do Estado. Em reforço do consagrado nestes normativos, a LPPAP veio estabelecer o direito de participação popular em procedimentos administrativos, nomeadamente procedimentos planificatórios e nas decisões sobre

⁴ Carla Amado Gomes, “A Ecologização da justiça administrativa”, brevíssima nota sobre a a línea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF / Carla Amado Gomes. Revista jurídica do urbanismo e do ambiente, Coimbra, n.20(Dez.2003), p.25-41.

localização e realização de obras públicas e outros investimentos públicos; e,

- O direito de acesso à informação ambiental no âmbito do procedimento previsto no artigo 6.º LBA, artigo 268.º CRP e artigos 82.º a 85.º do CPA, o qual integra: o direito a consultar o processo administrativo, a solicitar que sejam passadas certidões e que sejam prestadas informações. No mesmo sentido, o artigo 6.º da LPPAP prevê o direito de consulta dos documentos e demais atos do procedimento, concretamente, o acesso a estudos e outros elementos preparatórios dos projetos dos planos ou das obras. O artigo 268.º da CRP, o artigo 17.º do CPA, e a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, regulam, ainda, o acesso à informação administrativa e ambiental.

A legitimidade ativa procedimental é complementada pela legitimidade ativa processual.

Também neste aspeto, a legitimidade processual clássica deverá sofrer algumas adaptações face à necessidade de defesa de interesses difusos. A sua natureza dificulta a tarefa de identificação dos seus titulares, além de que, o facto de estarmos perante danos com um reduzido valor pessoal, desmotivaria a proposição da competente ação pelos lesados individualmente considerados.

A legitimidade processual apresenta-se como condição indispensável de admissibilidade da ação, sendo de realçar a sua importância para garantir a eficácia das ações judiciais destinadas à tutela deste tipo de bens jurídicos.

A legitimidade processual abrange o “direito de ação popular” que se encontra constitucionalmente consagrado, no artigo 52.º, n.º 3 da CRP, com a natureza de direito, liberdade e garantia de participação política. Com a aprovação da Lei de Ação Popular (LAP) foi implementado um instrumento de tutela de interesses gerais da coletividade a nível administrativo, cível e criminal.

A ação popular ao legitimar o uso das ações judiciais previstas no CPC e no CPTA, concretiza o direito fundamental de acesso aos tribunais, consagrando uma regra especial que se traduz na amplitude dos critérios de legitimidade para a propositura da ação. Encontra-se, assim, direcionada para a proteção de bens

jurídicos que merecem proteção constitucional, mas que se configuram transindividuais, sendo, como tal, passíveis de ser acionados por todos os cidadãos, individual e coletivamente, gozando, desta forma, de uma proteção constitucional qualificada. Ao contrário das ações para defesa de um determinado interesse individual, a ação popular visa a defesa de um interesse coletivo, não produzindo, necessariamente, efeitos mediatos na esfera jurídica pessoal do ator popular.

O artigo 9.º, n.º 2 do CPTA, que consagra a legitimidade processual administrativa, remete para a legitimidade dos autores populares, não dependendo da alegação de qualquer interesse direto e pessoal na demanda.

É de salientar, nesta matéria, o papel do Ministério Público na tutela proativa dos interesses difusos, ao qual é conferido, pelo n.º 1 do artigo 16.º da LPPAP, poderes de representação e intervenção processual. Esta previsão normativa da LPPAP deve ser articulada com a alínea h) do n.º 1 do artigo 4.º do EMP que prevê a competência do MP para a defesa de direitos fundamentais e interesses coletivos e difusos e com as disposições específicas em matéria de tutela contenciosa (administrativa). O MP, no âmbito do exercício da competência que lhe é atribuída, garante a defesa e controlo da legalidade das ações e omissões da Administração Pública, tendo por desiderato a construção de um verdadeiro Estado de Direito Democrático. De acordo com Paulo Dias Neves, o CPTA reconhece de forma genérica ao MP a legitimidade ativa para formular, em sede processual, e nos termos que a lei o preveja, todos os pedidos que tenham por base a defesa e proteção de bens constitucionalmente previstos, destacando-se a defesa do ambiente, do urbanismo e do património público (ação popular pública).

Cumprido referir que Mário Aroso de Almeida⁵, considera que “a ação popular não é, em si mesma, uma forma de processo”, é apenas uma forma de legitimidade processual qualificada e distinta ou um conjunto de especialidades processuais. Nesta medida, as pessoas e entidades legitimadas para tal, podem dirigir-se aos tribunais comuns ou administrativos para deduzir pretensões

⁵ Mário Aroso de Almeida, Manual de Processo Administrativo.

correspondentes a qualquer das formas de processo previstas na lei processual civil ou administrativa (artigo 12.º da LAP).

6. A tutela jurisdicional efetiva do ambiente

O princípio da tutela jurisdicional efetiva encontra acolhimento na CRP traduzindo-se, essencialmente, nos seguintes direitos: i) no direito de acesso aos tribunais (artigo 20.º da CRP), ii) no direito a obter uma decisão judicial em prazo razoável e mediante processo equitativo (n.º 4 do artigo 20.º da CRP) e, ainda, iii) no direito à efetividade das sentenças proferidas (n.ºs 2 e 3 do artigo 205.º da CRP).

Em matéria de justiça administrativa, destaca-se o artigo 268.º, n.º 4 da CRP que regula o seu acesso, garantido aos administrados a tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos. O princípio da promoção do acesso à justiça administrativa, consagrado no artigo 7.º do CPTA, prescreve a obrigação de o Estado prever uma tutela adequada para qualquer situação de litígio possível, tendo o juiz a obrigação de se pronunciar sobre o mérito das pretensões requeridas, não se limitando a uma mera apreciação formal do litígio.

O direito de acesso à justiça em matéria ambiental é, na opinião da autora Ana Celeste Carvalho, um direito essencial enquanto terceiro pilar da Convenção de Aarhus, sendo considerado “um instrumento de concretização e desenvolvimento do direito ao ambiente, pois sem o acesso à justiça, o direito ao ambiente não passaria de uma “afirmação teórica e ilusória, na expressão usada na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem”. O artigo 9.º, n.º 3 da Convenção de Aarhus conjugado com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais vincula os Estados-Membros à necessidade de garantir uma tutela jurisdicional efetiva dos direitos conferidos pelo direito da União, designadamente no que diz respeito à matéria do Direito do Ambiente, velando pelo seu cumprimento aquando da definição das modalidades processuais das ações judiciais.

Neste contexto, importa assinalar os meios processuais que se mostrem mais adequados à tutela jurisdicional do bem Ambiente, que corresponde à questão formulada no início do presente artigo.

O direito administrativo, através de meios e instrumentos clássicos, que regulam normativamente os comportamentos relativos ao ambiente, afigura-se como o principal protagonista na sua disciplina. Atualmente não existe um meio específico de tutela judicial do ambiente, ao contrário do antes consignado no revogado artigo 42.º da anterior Lei de Bases do Ambiente (de 1987). Apesar de tudo, continua a evidenciar-se a autonomia do Direito do ambiente face a outros ramos do Direito.

A ação popular afigura-se como o principal instrumento previsto no ordenamento jurídico português que garante a tutela procedimental e processual do bem jurídico ambiente. Os autores populares poderão socorrer-se de quaisquer meios processuais principais ou cautelares, urgentes ou não urgentes previstos no CPTA, que se mostrem mais adequados para uma tutela efetiva do bem Ambiente.

7. Meios de tutela processual não urgentes

Com vista à tutela jurídico-administrativa do bem Ambiente dentro dos meios de tutela processual não urgentes poderão ser deduzidos, por quem tem legitimidade popular ativa para o efeito, pedidos de impugnação de atos administrativos, de condenação à prática de ato legalmente devido, de declaração de ilegalidade de norma, de desaplicação de norma ilegal, entre outros.

7.1. A impugnação de atos administrativos

A impugnação de atos administrativos (artigos 37.º, n.º1, alínea a) e 50.º e ss. do CPTA) assume-se ainda como o principal meio processual no contencioso administrativo português e no contencioso do ambiente ao permitir reagir contra decisões administrativas que se revelem ambientalmente lesivas através da anulabilidade (de acordo com o artigo 163.º do CPA) ou declaração de nulidade do ato administrativo (de acordo com os artigos 161.º e 162.º do CPA).

No entanto, o uso deste mecanismo poderá mostrar-se ineficaz caso o ato administrativo praticado se tenha concretizado num prejuízo ao ambiente. Neste contexto, é relevante fazer uso dos mecanismos da cumulação de pedidos (artigo 4.º do CPTA) e de providências cautelares (artigos 112.º a 134.º do CPTA), o que permitirá acautelar eventuais consequências nefastas que advenham da mera anulabilidade ou declaração de nulidade do ato e garantir a utilidade da decisão do processo principal.

No que respeita ao **momento da impugnação** do ato administrativo, aplica-se o artigo 54.º, n.º.1 do CPTA, que determina que “os atos administrativos só podem ser impugnados a partir do momento em que produzam efeitos”, salvo as exceções previstas no n.º.2 do mesmo artigo.

No que respeita à **causa de pedir**, a mesma não se traduzirá na ilegalidade absoluta ou abstrata do ato administrativo impugnado, mas sim, numa ilegalidade relativa, relacionada com o direito subjetivo lesado, uma vez que o bem em causa consubstancia um interesse difuso.

No que diz respeito aos **poderes de pronúncia do tribunal** nesta matéria, ao juiz apreciador do pedido de impugnação de ato administrativo, não compete julgar da oportunidade de decisão administrativa, mas apenas, garantir uma boa administração em matéria ambiental.

No que diz respeito ao **prazo para lançar a mão deste expediente**, enquanto a nulidade é invocável a todo o tempo, a anulabilidade está sujeita ao prazo de um ano, se promovida pelo Ministério Público, e ao prazo de três meses nos restantes casos (artigo 58.º do CPTA). Este último prazo só começa a correr a partir da data da notificação ao interessado ou ao seu mandatário (artigo 59.º, n.º.2 do CPTA) e verifica-se ser muito curto para os restantes atores populares terem a possibilidade de impugnar o ato, uma vez que nas relações jurídico-ambientais, a notificação será enviada ao seu beneficiário e não a quem vai reagir contra ele. Assim, será necessário atender ao artigo 59.º, n.º.3, alíneas a) e b) do CPTA relativo ao prazo para outros interessados. Ainda assim, afigura-se irrazoável o prazo estabelecido, uma vez que, o cidadão só se aperceberá dos efeitos nefastos do ato administrativo num momento futuro, sendo que só aí vão procurar aceder à informação ambiental necessária. De modo a contornar estes obstáculos, devemos atender às cláusulas do artigo 58.º, n.º.3 do CPTA que

admitem a impugnação após o decurso do prazo de três meses, na condição de se estar perante uma das três situações previstas no normativo, o que consubstancia uma flexibilização ao regime dos prazos de impugnação.

7.2. A condenação à prática de ato devido

O pedido de condenação à prática de ato devido (artigo 66.º CPTA) ocorre quando o Estado não cumpra o dever de defesa e proteção do ambiente, funcionando este expediente da ação administrativa como uma forma de condenar a Administração à sua prática, dentro de um prazo determinado, cujo fundado receio de incumprimento, poderá determinar a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória (artigo 95.º, n.º 4 do CPTA).

É possível a dedução de pedidos à condenação à prática de ato devido, não só perante atos de indeferimento ou perante o silêncio da Administração perante o requerimento apresentado (artigo 67.º, n.º 1, alíneas a) e b) do CPTA), mas também em algumas situações em que houve lugar à prática de atos administrativos de conteúdo positivo, que, por sua vez, não satisfaçam integralmente a pretensão do interessado (artigo 67.º, n.º 1, alínea c) do CPTA), sem necessidade deste pedido de condenação surgir associado a um pedido de impugnação do ato.

Do ponto de vista de **tramitação processual**, o pedido de condenação à prática do ato junto dos tribunais administrativos, está, por regra, sujeito à apresentação de um requerimento para a prática desse ato à autoridade administrativa competente (artigo 67.º, n.º 1 do CPTA). No entanto, a apresentação do requerimento poderá ser dispensada nos casos previstos n.º4 do art.67 do CPTA e no artigo 68.º, n.º 1, alíneas b), c) e f) do CPTA. Conclui-se, assim, que qualquer autor popular detém legitimidade para realizar o pedido de condenação sem necessitar de cumprir o regime regra de apresentação do requerimento à autoridade competente, nem de aguardar pelo prazo que estaria para decidir. Deste modo, o legislador conseguiu chegar a uma solução de compromisso ao permitir o acesso à justiça ambiental passando por cima de formalidades burocráticas que prejudicariam a tutela deste bem.

No que diz respeito aos **prazos para a propositura desta ação** aplica-se o artigo 69.º do CPTA.

No que diz respeito aos **poderes de pronúncia do tribunal**, na mesma ótica do que foi exposto quanto à impugnação de atos administrativos, o artigo 71.º do CPTA determina os seus limites em respeito pelo princípio da separação de poderes, não podendo o tribunal imiscuir-se nos poderes contidos na reserva de discricionariedade da Administração. Nos litígios jurídico-ambientais o juiz deve obediência ao princípio da proporcionalidade, devendo optar por condenar a administração à prática do ato que se mostre “ambientalmente mais favorável”. Não obstante a margem de decisão que compete à Administração na sua atuação, terá de ir ao encontro do fixado na sentença, de forma a serem acautelados, com maior eficácia, os bens ambientais. Contudo, em prol das normas e princípios jurídico-ambientais, nos casos a decidir pela justiça, são confrontados dois polos de interesse que acabam por ser coincidentes: por um lado, o direito subjetivo ou interesse difuso do autor de proteção do ambiente e, por outro lado, o dever constitucional da Administração em velar pela prossecução da legalidade e do interesse público na proteção e promoção ambiental. Tendo em vista o prosseguimento deste objetivo comum, há necessidade de balizar o poder discricionário da Administração através de um “(...) controlo jurisdicional mais intenso, a par de uma menor liberdade de decisão do órgão com competência para praticar o ato administrativo”⁶. Compreende-se, assim que, no contexto do contencioso do ambiente os poderes de pronúncia do tribunal sejam mais amplos e mais intensos, o que fará esbater um pouco a fronteira entre os poderes jurisdicional e administrativo.

7.3. A condenação à não emissão de ato administrativo

O pedido de condenação à não emissão de atos administrativos (artigo 37.º, n.º 1, alínea c) do CPTA) veio salvaguardar as situações em que a utilização dos mecanismos impugnatórios tradicionais não se mostre apta a proporcionar uma tutela jurisdicional efetiva, só sendo possível condenar à não prática do ato mediante pressupostos limitados previstos no art.39 do CPTA, onde se autonomiza o pressuposto do interesse processual.

⁶ Colaço Antunes, “Direito Público do Ambiente, Diagnose e Prognose da Tutela Processual da Paisagem”.

Segundo Mário Aroso de Almeida⁷, este preceito “deve ser interpretado, à luz do princípio da tutela jurisdicional efetiva, numa perspectiva aberta e flexível, que lhe permita funcionar como uma válvula de segurança do sistema de tutela jurisdicional”.

Importa referir que este meio processual talvez já não se justifique para a tutela jurisdicional do ambiente, face às especiais exigências de prevenção que, nos termos do artigo 3.º, aliena c) da LBA, “obrigam à adoção de medidas antecipatórias com o objetivo de obviar ou minorar, prioritariamente na fonte, os impactes adversos no ambiente”. Contudo, devido à sua natureza preventiva, o recurso ponderado a este meio processual, apenas em situações de iminência do perigo e irreversibilidade do dano, afigura-se ser de grande benefício para o ambiente.

7.4. Pretensões respeitantes a normas regulamentares

O contencioso de normas regulamentares (artigos 72.º e ss do CPTA) prevê várias pretensões a deduzir: a desaplicação incidental de normas regulamentares; a declaração de ilegalidade reforçada ou da inconstitucionalidade de normas regulamentares sem força obrigatória geral; a declaração de ilegalidade simples de normas regulamentares com força obrigatória geral e a condenação à emissão de regulamentos.

Os meios de reação contra normas ilegais apresentam vantagens ao nível do ambiente, ao permitir a impugnação direta regulamentos, desde que imediatamente operativos sem que tal esteja dependente de qualquer ato de execução. A sua relevância está essencialmente relacionada com os planos urbanísticos e de ordenamento do território, atendendo à forte do Direito do Ambiente com o Direito do Urbanismo.

Estando em causa normas imediatamente operativas, este meio de reação revela-se adequado por implicar a eliminação da ordem jurídica, com efeitos retroativos e repristinatórios, de normas ilegais, por violação das normas jusambientais, com ou sem força obrigatória geral, artigo 76.º do CPTA.

⁷ Mário Aroso de Almeida, “Manual de Processo Administrativo”.

Uma das vantagens de recurso a este meio de reação prende-se com os prazos, uma vez que a declaração de ilegalidade de normas poder ser pedida a todo o tempo (artigo 74.º, n.º 1 do CPTA), com a exceção do previsto no n.º 2 deste preceito. Outra vantagem prende-se com o facto de o juiz poder decidir com fundamento na ofensa de princípios ou normas jurídicas diversas daqueles cuja violação haja sido invocada (artigo 75.º do CPTA).

É de salientar, ainda, a legitimidade a favor dos autores populares, para requerer a condenação da Administração à emissão de normas regulamentares em situações de ilegalidade por omissão das normas “cuja adoção, ao abrigo de disposições de direito administrativo, seja necessária para dar exequibilidade a atos legislativos carentes de regulamentação” (artigo 77.º do CPTA).

Por último, outra vantagem apresentada pelo recurso a este meio de reação consiste na necessidade de, através de normas regulamentares, concretizar a matéria plasmada nos vários diplomas legislativos avulsos relativos aos diversos setores do Direito do ambiente (direito da energia, direito marítimo, direito dos resíduos, etc.), devido à especial densidade dessas matérias.

7.5. Outras pretensões à luz do artigo 37.º CPTA

Cabe referir outras pretensões que podem ser deduzidas à luz do artigo 37.º, n.º 1 do CPTA:

- Reconhecimento de situações jurídicas subjetivas de ambiente (alínea f));
- Pretensões sobre comportamentos para defesa do ambiente (alíneas h), i) e j));
- Pretensões sobre responsabilidade por danos ambientais, (alínea k));
- Pretensões sobre a interpretação, validade ou execução de contratos públicos “verdes” (alínea l)).

8. Meios de tutela urgente

8.1. Intimação para a Proteção de Direito, Liberdades e Garantias

O processo especial urgente de Intimação para a Proteção de Direito, Liberdades e Garantias (artigos 109.º a 111.º do CPTA) é alvo de discussão na

doutrina no que respeita à sua admissibilidade no contencioso ambiental. Pese embora a divergência de opiniões nesta matéria, julgamos que uma resposta afirmativa concretizaria a tutela efetiva do direito fundamental a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, ainda que se mostre mais adequada a via da ação popular (não só em relação à legitimidade como aos efeitos da sentença). Por fim, o recuso a esta intimação figura-se como uma mais-valia, uma vez que, tanto pode ser utilizada como meio de tutela repressiva (quando já se verifique a lesão a um direito), como pode ser utilizada como meio de tutela preventiva (nos casos em que essa lesão ainda não exista, mas se afigure próxima ou muito provável).

De acordo com o artigo 109, n.º 1 do CPTA esta intimação pode ser requerida “(...) quando a célere emissão de uma decisão de mérito que imponha a adoção de uma conduta positiva ou negativa se revele indispensável para assegurar o exercício, em tempo útil, de um direito, liberdade ou garantia”. Esta intimação representa a “última carta na manga dos particulares para situações em que nenhum outro remédio seja possível ou suficiente”⁸.

Esta intimação pode ser intentada contra a Administração ou contra particulares (n.º 1 e 2 do artigo 109.º do CPTA), e o pedido passará pela condenação à adoção ou abstenção de um comportamento. Assim, poderá requerer-se, no âmbito desta intimação, algumas das pretensões correspondentes às enunciadas no elenco do artigo 37.º CPTA ou ainda outras, no pressuposto de que sejam aqui apreciadas e decididas com carácter de urgência.

Quanto à tramitação deste processo, podemos distinguir as situações de urgência normal, em que o processo segue os trâmites previstos no artigo 110.º, n.º 1 e 2 do CPTA, das situações de especial urgência, em que haja perigo de lesão iminente e irreversível de DLG, em que o n.º 3 daquele artigo permite que o juiz possa optar por uma das três situações previstas nas suas alíneas.

O artigo 109.º, n.º 1, in fine do CPTA veio prever no âmbito da intimação para proteção de DLG, a necessidade de uma decisão definitiva sobre o mérito da causa. Tal colide com a finalidade das providências cautelares que visam obter

⁸ Carla Amado Gomes, “Pretexto, contexto e texto da intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias”.

uma decisão com carácter precário ou provisório, sendo a questão mais tarde discutida no processo principal. Ainda que seja provisoriamente decretada uma providência cautelar, deve sempre ser admitida a intimação para proteção de DLG em situações em que seja iminente a produção de danos irreversíveis.

8.2. A intimação para a tutela do direito de acesso à informação ambiental

A Intimação para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões (artigos 104.º a 108.º do CPTA), consistindo numa das dimensões do direito ao ambiente (artigo 66.º da CRP), garante a concretização do direito à informação ambiental, enquanto condição prévia e indispensável ao exercício de qualquer tipo de tutela do ambiente.

De acordo com Carla Amado Gomes⁹, o direito em apreço comporta três dimensões: o direito de conhecer das questões ambientais que estão a ser debatidas; o direito de manifestar opinião sobre os assuntos ambientais relevantes; e o direito de conhecer o conteúdo da decisão final e respetiva fundamentação.

Na mesma medida, prescreve o artigo 15.º da LBPA que incumbe ao Estado e a todas as entidades públicas e privadas com competências neste domínio, a obrigação de disponibilização, de forma tendencialmente gratuita, de informações relevantes ao nível do Ambiente.

Quando haja violação dessa obrigação, caberá recorrer a esta Intimação, uma vez que, caso o tribunal considere que esta recusa de acesso foi ilegítima, condenará a entidade demandada a prestar as informações requeridas num prazo de 10 dias, nos termos do artigo 108.º do CPTA. Se, porventura, a entidade não cumprir, o tribunal poderá, ao abrigo do n.º 2 deste artigo, aplicar uma sanção pecuniária compulsória.

9. Os meios de tutela cautelar

A tutela cautelar no contencioso ambiental, enquanto concretização do princípio da tutela jurisdicional efetiva, é o mecanismo mais valioso e eficaz para

⁹ Carla Amado Gomes, “Introdução do Direito do Ambiente”.

a proteção e conservação dos bens e interesses ambientais, por ter uma dimensão preventiva (*ex ante*). Têm por objetivo evitar danos ambientais, desenvolvendo os meios mais eficazes de reação de forma a prevenir a sua ocorrência. O regime aplicável aos processos cautelares encontra-se previsto nos artigos 112º a 134º do CPTA.