

TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE LISBOA | CÍVEL

Acórdão

Processo

2667/14T8OER.L1-6

Data do documento

7 de novembro de 2019

Relator

Anabela Calafate

DESCRITORES

Ambiente > Interesses difusos > Legitimidade do ministério público

SUMÁRIO

Ao Ministério Público compete exercer a ação pública. Por isso, tem legitimidade para instaurar ações cíveis para defesa do direito ao ambiente como previsto no artigo 7º nº 2 al a) da Lei das Bases da Política do Ambiente.

TEXTO INTEGRAL

Acordam na 6ª Secção do Tribunal da Relação de Lisboa

I - Relatório

O Ministério Público instaurou acção declarativa comum contra D....., Lda pedindo que se ordene à ré a cessação da emissão de resíduos da confecção - fumo, vapores, calores e cheiros - realizada através dos tubos cujas aberturas de escape terminam na grelha da fachada do edifício virada para a Rua B...., na freguesia de C.....

Alegou, em síntese:

- a ré instalou um supermercado no referido edifício onde coze pão e produtos de pastelaria e cozinha frango assado;
- os resíduos da assadura de frango e demais alimentos - fumos, vapores, calores e cheiros - emitidos pelos tubos são projectados sobre o passeio público daquela rua, atingindo peões e veículos;
- a actuação da ré causa prejuízo a interesses difusos ligados ao ambiente e à qualidade de vida;
- o Ministério Público actua nesta acção em nome próprio no âmbito das suas especiais atribuições para defesa dos interesses do Estado colectividade.

*

A ré contestou concluindo:

- deve ser a petição inicial julgada inepta por ininteligibilidade da causa de pedir, com a sua consequente absolvição a instância;

- subsidiariamente, deve ser convidado o autor a aperfeiçoar a petição inicial;
- em qualquer caso, deve ser julgada improcedente a acção.

*

Em 27/05/2019 foi proferido despacho saneador que em que se decidiu:

- julgar improcedente a excepção dilatória de nulidade do processo por ineptidão da petição inicial;
- julgar parte ilegítima o Ministério Público, absolvendo a ré da instância.

*

Inconformado, apelou o Ministério Público, terminando a alegação com as seguintes conclusões:

1- O Tribunal considerou que o Ministério Público não possui legitimidade activa para a propositura da presente acção, porquanto não existe, em síntese, norma legal que lhe atribua essa legitimidade, no entanto, uma leitura integrada das suas atribuições e competências permite extrair conclusão contrária à doutamente expendida e considerar procedente a sua legitimidade activa.

2- Aliás, sempre foi entendimento pacífico que o Ministério Público constitui uma espécie de “guarda privilegiado” ou “Guarda do Ambiente” e o legislador referiu que “a presente proposta de lei mantém uma clara continuidade com a tradição associada aos vinte e cinco anos de existência da Lei de Bases do Ambiente aprovada em 1987”.

3- A própria Lei afirma a sua continuidade e respeito pela tradição o que seria incompatível com a retirada de tão importante competência comunitária ao Ministério Público.

4- Numa situação mais impressiva que a subjudice, de transmissão ou propagação de doença contagiosa, gravemente lesiva da saúde pública não

é razoável que tenha sido propósito do legislador manietar o Ministério Público da atribuição natural de defensor da comunidade deixando essa situação fora da órbita da sua intervenção legal.

5- Cumpre referir que o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa proferido no âmbito do procedimento cautelar anteriormente requerido nos autos, procedente no tribunal da primeira instância, não suscitou a excepção da ilegitimidade, a qual é de conhecimento oficioso (artigo 578.º em conjugação com o artigo 577.º, alínea e), do Código de Processo Civil).

6- Reiteramos, assim, a legitimidade activa do Ministério Público no âmbito dos presentes autos, a qual foi, como vimos, confirmada em sede do anterior procedimento cautelar, pelo que consideramos que inexistente qualquer excepção dilatória que obste ao conhecimento do mérito da causa, tendo a decisão recorrida violado os artigos 219.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, art.º 3.º, n.º 1, alínea e) e 5.º, n.º 1, alínea e), Estatuto do Ministério Público e artigo 31.º do Código de Processo Civil.

7- Pelo que deve ser substituída por outra em consonância com o ora preconizado, concedendo legitimidade ao Ministério Público para a presente acção.

Termos em que deve o recurso do Ministério Público ser julgado procedente e revogada a dita decisão recorrida de acordo com o preconizado.

*

A ré contra-alegou, defendendo a confirmação do julgado.

*

Colhidos os vistos, cumpre decidir.

II - Questões a decidir

O objecto do recurso é delimitado pelas conclusões da alegação do apelante, sem prejuízo de questões de conhecimento oficioso, pelo que a questão a decidir é esta:

- se o Ministério Público é parte legítima

*

III - Fundamentação

Na decisão recorrida discreteou-se, além do mais:

«(...)

Ora, quer o artigo 219º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, quer o artigo 3º, n.º 1, alínea e), do Estatuto do Ministério Público, fazem depender a competência do Ministério Público para representar e defender interesses difusos de previsão legal nesse sentido.

Também o 31º do Código de Processo Civil, sob a epígrafe “Acções para a tutela de interesses difusos” prevê que:

“Têm legitimidade para propor e intervir nas acções e procedimentos cautelares destinados, designadamente, à defesa da saúde pública, do ambiente, da qualidade de vida, (...) qualquer cidadão no gozo dos seus direitos civis e políticos, as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público, nos termos previstos na lei.” (destacado nosso).

Resulta claramente destes preceitos a necessidade de uma norma atributiva de competência ao Ministério Público para actuar em defesa daqueles interesses, caso em que estará salvaguardada a sua legitimidade processual.

A sujeição do Ministério Público ao princípio da legalidade determina que deve actuar em obediência à lei e dentro dos limites dos poderes (competências) que esta lhe confere.

Deste modo, a legitimidade do Autor para a presente acção dependerá da identificação de norma legal que contenha a necessária atribuição de competência ao Ministério Público para representar os interesses associados ao ambiente, qualidade de vida e saúde pública.

Ora, no actual quadro legal nenhuma norma atribui ao Ministério Público competência para o efeito.

Não obstante a acção popular seja o meio constitucionalmente privilegiado para defesa de interesses difusos, e, em particular, da qualidade de vida e do ambiente [cfr. artigos 52º, n.º 3, alínea a), da Constituição da República Portuguesa e 1º, n.º 1, da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto (Lei de Acção Popular)], decorre do disposto no artigo 2º deste diploma legal que o Ministério Público não é titular do direito de acção popular (pelo menos na jurisdição cível), limitando-se a admissibilidade da sua intervenção nestas acções a casos não subsumíveis ao vertente (cfr. artigo 16º da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto) e de que, como tal, aqui não cabe cuidar.

Daqui resulta que ao abrigo da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, o Ministério Público não tem legitimidade para a defesa dos interesses em causa nestes autos.

O mesmo se dirá no âmbito da Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, denominada Lei de Bases da Política de Ambiente.

De resto, nesta matéria, é inquestionável a diferença entre a Lei de Bases do Ambiente, cuja versão originária foi aprovada pela Lei n.º 11/87, de 7 de Abril (objecto de algumas alterações) e a Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, que a revogou.

Enquanto a Lei de Bases do Ambiente, aprovada pela Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, continha norma expressa atribuindo legitimidade ao Ministério Público para intentar acções com vista a proteger interesses ambientais, a Lei de Bases da Política do Ambiente, aprovada pela Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, não tem norma paralela ou similar.

O artigo 45º, n.º 1 da Lei 11/87, de 7 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro determinava:

“Sem prejuízo da legitimidade de quem se sinta ameaçado ou tenha sido lesado nos seus direitos, à actuação perante a jurisdição competente do correspondente direito à cessação da conduta ameaçadora ou lesiva e à indemnização pelos danos que dela possam ter resultado, ao abrigo do disposto no capítulo anterior, também ao Ministério Público compete a defesa dos valores protegidos pela presente lei, nomeadamente através da utilização dos mecanismos nela previstos.” (destacado nosso)

Ao contrário do que se verificava nesta Lei, revogada, na Lei de Bases da Política do Ambiente (Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril) não consta qualquer preceito que preveja ou atribua legitimidade do Ministério Público.

Reportando-se à legitimidade prevê, agora, sob a epígrafe “Direitos processuais em matéria de ambiente”, o artigo 7º, n.º 1 da Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, que “A todos é reconhecido o direito à tutela plena e efectiva dos seus direitos e interesses legalmente protegidos em matéria de ambiente.”.

O modelo seguido na Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril centra a defesa do ambiente a cargo da cidadania.

Afigura-se, assim, que o Ministério Público deixou de ter legitimidade para propor acções destinadas à tutela de interesses difusos em matérias ambientais, não podendo fazê-lo de iure constituto, sob pena de violação do princípio da legalidade.

Não sendo a competência presumível, a mesma deverá estar prevista por norma habilitante que seja clara e inequívoca quanto a quem e para quê a mesma é deferida. Estas eram características da norma habilitante contida no referido artigo 45º, n.º 1, da Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, em tudo semelhantes às que se encontram noutras normas de atribuição de competência ao Ministério Público para defesa de interesses difusos, como, por exemplo, o artigo 20º da Lei de Defesa do Consumidor e que não tem correspondência com qualquer preceito da Lei de Bases da Política do Ambiente, não podendo tal legitimidade ser afirmada por via de interpretação extensiva, designadamente do artigo 7º desta Lei, meramente destinada a incluir nesta norma (em nome do seu “espírito” ou da “vontade do Legislador”) o que ela não diz e necessariamente teria de ter dito para que houvesse uma expressa atribuição de competência.

De resto, estando, como reconhece o Ministério Público no articulado de 24 de Abril de 2019, a interpretação da lei sujeita aos limites previstos no artigo 9º n.ºs 2 e 3 do Código Civil, para além de ter que se presumir que o Legislador consagrou a solução pretendida e mais acertada, quando prescindiu da competência antes atribuída ao Ministério Público (ao invés de se procurar interpretar a norma em sentido contrário), não poderia ser considerado um pretenso pensamento legislativo atributivo dessa competência por não encontrar no texto legal o mínimo de correspondência verbal necessária.

E não se diga que na expressão “todos” se terá que incluir o Ministério Público, pois a economia do diploma e a análise histórica do artigo 66º da Constituição da República Portuguesa, que ele visa cumprir, demonstra claramente que o termo se refere aos “cidadãos”, como são estes o “todos” igualmente indicado nos demais artigos 5º n.º 1 e 6º n.º 1 do diploma, onde simplesmente não faria o menor sentido incluir o Ministério Público.

O Legislador pretendeu assimilar o direito ao ambiente nos “direitos de personalidade”, cuja tutela plena e efectiva deve ser exercida pelos cidadãos.

Esta previsão normativa assume, de resto, um cunho particularmente pessoal ao referir-se “aos seus interesses”, sendo que o Ministério Público não actua em representação dos “seus interesses” em matéria ambiental, mas em representação dos interesses da colectividade.

Acresce que da análise do processo legislativo da Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril resulta reiterada a convicção de que o legislador pretendeu, efectivamente, eliminar a anterior competência do Ministério Público nesta matéria.

O Projecto de Lei n.º 515/XI, visando o estabelecimento de uma nova lei de bases do ambiente caducou em 16 de Junho de 2011. Na legislatura seguinte foram, para tanto, apresentados os novos Projectos de Lei n.º 29/XII (PEV), n.º 39/XII (BE), n.º 143/XII (PS) e n.º 154/XII (PCP), sendo que apenas os dois primeiros mantinham uma referência expressa à competência do Ministério Público para intervir processualmente em defesa do ambiente, omissa nos restantes, tal como sucedia na Proposta de Lei n.º 79/XII (Governo), que a dispensava no quadro de intencionado reforço do papel atribuído à cidadania em matéria de defesa e preservação ambiental. Os referidos Projectos de Lei foram rejeitados e o Governo retirou a sua proposta a favor do texto de substituição da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local – que seguindo a mesma intenção e modelo, era igualmente omissa quanto a tal competência do Ministério Público – e que veio a ser aprovada.

Ora, perante esta realidade, não pode merecer acolhimento a argumentação do Ministério Público assente no espírito de continuidade e respeito pela tradição inerente a esta Lei, pois se assim fosse no que respeita à legitimidade para a propositura de acções ter-se-ia expressamente consagrado, à semelhança do que se verificava na Lei anterior, a competência do Ministério Público acolhendo-se o que a esse propósito previam os Projectos de Lei n.º 29/XII e n.º 39/XII, o que não foi o caso.

Acresce que se a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 79/XII, que deu origem à Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, se refere a “tradição” também se refere a “inovação” e a “cidadania”, sendo insofismável que ali não há uma única alusão a Ministério Público.

Assim, e em síntese, considerando que o artigo 31º do Código de Processo Civil tem natureza adjectiva, que a legitimidade do Ministério Público para propor acções destinadas à defesa do ambiente, saúde pública e qualidade de vida dependeria de norma que lhe atribuísse essa competência, que, nos termos do disposto nos artigos 219º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa e nos artigos 1º, 2º, n.º 2 e 3º, n.º 1, alínea e), todos do Estatuto do Ministério Público, o Ministério Público está vinculado a actuar em obediência à lei e dentro dos poderes e competências que esta lhe confira, atenta a ausência de norma legal expressa que atribua ao Ministério Público competência nesta matéria, é de concluir que ao mesmo está vedado, no quadro legal actual, o impulso processual para defesa de interesses ambientais, o que

determina, no caso, a sua ilegitimidade processual activa.

Acrescente-se, em face do alegado pelo Ministério Público no articulado de 24 de Abril de 2019 que, como ali bem se refere, já Lopes do Rego, no texto “A intervenção do Ministério Público na área cível e o respeito pelo princípio da igualdade de armas”, in “A Democracia, a Igualdade dos Cidadãos e o Ministério Público” – 5.º Congresso do Ministério Público, pág. 81 a 101, Edições Cosmos, assinalava, referindo-se à intervenção principal do Ministério Público com vista à prossecução e defesa oficiosa de interesses colectivos e difusos que “A intervenção principal do Ministério Público nesta área continua, porém, a depender de uma específica previsão normativa, constante dos vários diplomas que regem sobre a defesa da saúde pública, do ambiente, da qualidade de vida, do património cultural, do domínio público e da protecção do consumo de bens e serviços, referenciando e aglutinando a norma referida na alínea e) do n.º 1 do artigo 3º (do Estatuto do Ministério Público) os diferentes preceitos que, nesta sede, e com maior ou menor âmbito, conferem legitimidade para a propositura de acções ao Ministério Público” (pág. 89) (...)

Disponha o artigo 45º, n.º 3 da Lei de Bases do Ambiente, na redacção em vigor à data desse texto (anterior às alterações introduzidas pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro) que:

“Sem prejuízo da legitimidade dos lesados para propor as acções, compete ao Ministério Público a defesa dos valores protegidos por esta lei, através, nomeadamente, dos mecanismos previstos na presente lei”.

Esta era, à data, a norma habilitante da legitimidade do Ministério para a propositura de acções em defesa do ambiente.

(...)».

Discordamos da 1ª instância.

É certo que na Lei de Bases do Ambiente (Lei 11/87 de 07/04) revogada pela Lei 19/2014 de 14/04 (Bases da Política do Ambiente) o nº 1 do art. 45º (na redacção da Lei 13/2002 de 19/02) consagrava expressamente a legitimidade do Ministério Público para defender os valores por ela protegidos.

De sublinhar ainda que o nº 2 desse normativo dispunha:

«É igualmente reconhecido a qualquer pessoa, independentemente de ter interesse pessoal na demanda, bem como às associações e fundações defensoras dos interesses em causa e às autarquias locais, o direito de propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa dos valores protegidos pela presente lei.».

Portanto, a Lei de Bases do Ambiente conferia expressamente legitimidade não só aos cidadãos, mas também ao Ministério Público, a associações e fundações defensoras do ambiente e às autarquias locais.

Na Lei 19/2014 de 14/04 temos a considerar estes normativos:

Art. 5º

«1 - Todos têm direito ao ambiente e à qualidade de vida, nos termos constitucional e internacionalmente estabelecidos.

2 - O direito ao ambiente consiste no direito de defesa contra qualquer agressão à esfera constitucional e internacionalmente protegida de cada cidadão, bem como o poder de exigir de entidades públicas e privadas o cumprimento dos deveres e das obrigações, em matéria ambiental, a que se encontram vinculadas nos termos da lei e do direito.».

Art. 6º

«1 - Todos gozam dos direitos de intervenção e de participação nos procedimentos administrativos relativos ao ambiente, nos termos legalmente estabelecidos.

2 - Em especial, os referidos direitos procedimentais incluem, nomeadamente:

- a) O direito de participação dos cidadãos, das associações não governamentais e dos demais agentes interessados, em matéria do ambiente, na adoção das decisões relativas a procedimentos de autorização ou referentes a actividades que possam ter impactes ambientais significativos, bem como na preparação de planos e programas ambientais;
- b) O direito de acesso à informação ambiental detida por entidades públicas, as quais têm o dever de a divulgar e disponibilizar ao público através de mecanismos adequados, incluindo a utilização de tecnologias telemáticas ou electrónicas.».

Art. 7º

«1 - A todos é reconhecido o direito à tutela plena e efetiva dos seus direitos legalmente protegidos em matéria de ambiente.

2 - Em especial, os referidos direitos processuais incluem, nomeadamente:

- a) O direito de ação para defesa de direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos, assim como o exercício do direito de ação pública e de ação popular;
- b) O direito a promover a prevenção, a cessação e a reparação de violações de bens e valores ambientais da forma mais célere possível;
- c) O direito a pedir a cessação imediata da actividade causadora de ameaça ou dano ao ambiente, bem como a reposição da situação anterior e o pagamento da respetiva indemnização nos termos da lei.».

Art. 8º

«1 - O direito ao ambiente está indissociavelmente ligado ao dever de o proteger, de o preservar e de o respeitar, de forma a assegurar o desenvolvimento sustentável a longo prazo, nomeadamente para as gerações futuras.

2 - A cidadania ambiental consiste no dever de contribuir para a criação de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e, na ótica do uso eficiente dos recursos e tendo em vista a progressiva melhoria da qualidade de vida, para a sua protecção e preservação.».

Ao prever expressamente o direito intervenção e de participação de «associações não governamentais» e «demais agentes interessados» nos procedimentos administrativos relativos ao ambiente, a lei de Bases da Política do Ambiente não centra a defesa do ambiente a cargo dos cidadãos, contrariamente ao que se entendeu na decisão recorrida.

Além disso, o art. 7º nº 2 al. a) prevê expressamente o direito de acção pública.

Ora, no art. 9º al. e) da Constituição da República Portuguesa vem consagrada como uma das tarefas fundamentais do Estado a defesa do ambiente.

E no art. 219º nº 1 vem estabelecido que ao Ministério Público compete representar o Estado.

Por sua vez no Estatuto do Ministério Público (aprovado pela Lei 47/86 de 15/10 (objecto de diversas alterações, sendo a última versão a resultante da Lei 114/2017 de 29/12) decorre dos art. 1º, 3º e 5º, que ao Ministério Público compete representar o Estado, defender os interesses que a lei determinar e assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses colectivos e difusos, tendo intervenção principal nos

processos quando representa o Estado e quando representa interesses colectivos ou difusos.

Significa que ao Ministério Público compete exercer a “acção pública”.

E assim, é óbvia a legitimidade do Ministério Público para instaurar acções cíveis para defesa do direito ao ambiente, pois cabe-lhe o exercício do direito de acção pública previsto no art. 7º nº 2 al a) da lei das Bases da Política do Ambiente.

Nem outra solução legislativa se concebe, pois implicaria que o Estado se demitisse da sua tarefa fundamental de defender o ambiente.

*

IV - Decisão

Pelo exposto, julga-se procedente a apelação, revogando-se o despacho recorrido e julgando-se o Ministério Público parte legítima.

Custas pela apelada.

Lisboa, 07 de Novembro de 2019

Anabela Calafate

António Manuel Fernandes dos Santos

Ana de Azeredo Coelho

Fonte: <http://www.dgsi.pt>