

## Nota introdutória

Esta obra representa o resultado dos primeiros trabalhos de investigação desenvolvidos no âmbito do NOVA Law Green Lab. Este é o centro de conhecimento da NOVA School of Law, Universidade NOVA de Lisboa, e associado à já anterior experiência do CEDIS – Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, sediado na mesma escola, em matérias de ambiente, urbanismo, energia, desenvolvimento sustentável e, cada vez mais, também das alterações climáticas.

Tendo sido oficialmente lançado pela NOVA School of Law em finais de 2019, o Green Lab assume-se como um laboratório jurídico que procura responder às mais prementes necessidades de encontrar e formar competências e conhecimento na área da gestão ambiental, urbana, energética e climática, temas intrinsecamente ligados aos atuais objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas. Através de uma abordagem multidisciplinar, a investigação do Green Lab foca-se em especial nos fenómenos que ocorrem na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, sem esquecer as realidades de maior dimensão territorial, como o espaço europeu e a comunidade internacional. A aposta na multidisciplinaridade baseia-se, exatamente, no entendimento de que os instrumentos ambientais e urbanísticos, bem como a respetiva legislação relevante, se relacionarem de forma direta com os conceitos e as práticas que não apenas envolvem as ciências jurídicas, mas também outras como as ambientais, a engenharia, a geografia, a arquitetura, o urbanismo ou a gestão de informação.

De molde a procurar atender à crescente necessidade de investigação, de produção de informação e de conhecimento nas áreas de interseção

entre o ambiente, o urbanismo, a energia, o desenvolvimento sustentável, as alterações climáticas e a resiliência sócio-ecológica, o Green Lab promove investigação regular e dissemina os respetivos resultados por meio de publicações e iniciativas públicas, para que a comunidade académica, a sociedade civil, as empresas, os particulares e as administrações públicas tenham acesso a mais informação para uma formulação mais fundamentada e atualizada das suas ações e políticas nestas temáticas, que estão sempre em constante movimento.

Após algum tempo de preparação de toda a organização e da própria estrutura do Green Lab, o Anuário de 2020 surge numa altura em que o mundo tem vivido os efeitos de uma pandemia sem precedentes, mas em que há um acesso a informação como nunca, especialmente facilitada pela internet. Neste sentido, os diversos capítulos aqui apresentados correspondem ao trabalho de alguns membros do Green Lab, desenvolvido tanto antes como já durante o período em que todos fomos afetados pela Covid-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2.

Com base na diversidade dos temas em análise no seio do Green Lab, o presente Anuário inicia-se com um texto elaborado por Caroline Canaan de Oliveira Carvalho, que procura analisar, de forma crítica, os sistemas português e brasileiro da tutela processual do ambiente, com especial enfoque na figura da ação popular. O segundo capítulo desta obra, desenvolvido por Caroline Lima Ferraz faz uma apreciação concreta sobre as consequências da Covid-19 na perspetiva da implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, bem como as medidas a tomar pelos responsáveis políticos e legislativos, de molde a mitigar os impactos económicos e sociais nefastos da pandemia.

A temática da Covid-19 é também analisada por Eva Tanque, no seu trabalho dedicado à garantia da justiça ambiental em tempos de pandemia, aproveitando também os ensinamentos da cada vez mais crescente abordagem do chamado “direito adaptativo”. O quarto contributo para este Anuário é apresentado por Inês Pereira Lopes, num texto em que a autora analisa, de forma crítica, as dificuldades e as possíveis soluções no Direito Administrativo para uma melhor defesa do ambiente nos procedimentos administrativos, de que são exemplos a participação pública e a legitimidade procedimental para a defesa do ambiente.

O capítulo redigido por Lidiane de Carvalho foca a respetiva análise na realidade crescente das migrações climáticas e na forma como tal problema pode e deve ser regulado pelo Direito Internacional, de molde a encontrar-se uma maior proteção dos Direitos Humanos e dos Direitos Fundamentais dos deslocados ambientais e climáticos. Por outro lado, num tempo em que as cidades assumem um papel de extrema relevância no combate a adaptação às alterações climáticas, o texto apresentado por Maíra Tito procura constituir-se com um guia prático e introdutório para a melhoria das políticas e da regulação para um solo urbano mais resiliente às alterações climáticas.

A sociedade de risco é uma temática recorrente nas matérias relacionadas com a sustentabilidade e, neste sentido, Maria Manuel Meruje analisa o respetivo conceito, bem como as aceções de risco tecnológico e risco nuclear, na perspetiva da modernização reflexiva do pensamento de Ulrich Beck, com o intuito de encontrar respostas no direito em matéria de responsabilidade civil nuclear.

Num capítulo em língua inglesa, Sara Pacheco procura explicar a intervenção do legislador europeu para evitar eficazmente eventos danosos a nível ambiental no que respeita à atividade das empresas. Neste sentido, a autora analisa as recomendações por parte do Comité de Assuntos Legais do Parlamento Europeu referentes a uma nova diretiva sobre diligência devida e responsabilidade empresarial.

Este anuário termina com um estudo nosso, também em língua inglesa, em que se pretendeu, com base numa breve investigação com profissionais das áreas do ambiente e do planeamento de seis cidades europeias e norte-americanas (e ressalvado o respetivo anonimato), demonstrar uma perceção sobre como o direito pode ser um catalisador da qualidade ambiental e da vida nas cidades, promovendo a uma justiça para a resiliência socioecológica.

Com o conjunto de contributos de investigação aqui apresentados, acreditamos que esta primeira edição do Anuário do Green Lab representa um passo de extrema relevância para a promoção de um maior debate na nossa academia sobre as matérias do “direito verde”, sendo também um espaço aberto aos contributos de todas e todos aqueles que tenham interesse pelas matérias e temas aqui tratados. Fica, por isso mesmo, o muito especial agradecimento aos que contribuíram para esta edição – em especial a toda a equipa editorial, que trabalhou

empenhadamente na seleção e revisão dos capítulos – e um sincero convite para todos os que desejem participar neste projeto, que continua a crescer.

Lisboa, 27 de setembro de 2021

TIAGO DE MELO CARTAXO

*Coordenador do NOVA Law Green Lab*

*Professor Convidado na NOVA School of Law*

*Senior Lecturer na University of Exeter, Law School Cornwall*

# Sumário

A TUTELA PROCESSUAL DO AMBIENTE – UMA ANÁLISE DA AÇÃO POPULAR NA LEGISLAÇÃO LUSO-BRASILEIRA <i>Caroline Canaan de Oliveira Carvalho</i>	11
A COVID-19 E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: AS CONSEQUÊNCIAS E AS MEDIDAS A SEREM TOMADAS PARA MITIGAÇÃO DOS IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA DOENÇA <i>Caroline Lima Ferraz</i>	31
COVID-19 E JUSTIÇA AMBIENTAL <i>Eva Tanque</i>	49
POR UMA DEFESA DO AMBIENTE NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO <i>Inês Pereira Lopes</i>	79
MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS, AMBIENTE E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS NO DIREITO INTERNACIONAL <i>Lidiane de Carvalho</i>	99
POLÍTICAS DE REGULAÇÃO DO SOLO URBANO COMO FORMA DE PREVENÇÃO E MITIGAÇÃO DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS: UM GUIA PRÁTICO INTRODUTÓRIO <i>Maíra Tito</i>	117

SOCIEDADE DE RISCO E A RESPOSTA DO DIREITO NO DOMÍNIO DA RESPONSABILIDADE CIVIL NUCLEAR <i>Maria Manuel Meruje</i>	135
AN ANALYSIS OF THE DRAFT DIRECTIVE ON MANDATORY DUE DILIGENCE AND CORPORATE ACCOUNTABILITY FROM AN ENVIRONMENTAL PERSPECTIVE <i>Sara Pacheco</i>	159
SOCIAL-ECOLOGICAL RESILIENCE AND LAW IN CITIES: A SURVEY ON TRANSATLANTIC PERCEPTIONS <i>Tiago de Melo Cartaxo</i>	179

# A tutela processual do ambiente – uma análise da Ação Popular na legislação luso-brasileira

CAROLINE CANAAN DE OLIVEIRA CARVALHO\*

**Sumário:** I – Considerações iniciais. II – A ação popular. 1. Previsão normativa e objeto. 2. Legitimidade e o papel do Ministério Público. 3. Aspectos procedimentais. 4. Sentença e Coisa Julgada. III – Conclusão. IV – Referências.

**Resumo:** Os ordenamentos jurídicos brasileiro e português asseguram a participação coletiva em conjunto com a atividade estatal no que tange à preservação ambiental, havendo a previsão, em ambos os países, da Ação Popular como instrumento jurídico capaz de assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio. A previsão normativa está presente na Lei Brasileira n.º 4.717/1965 e na Lei Portuguesa n.º 83/1995. A partir da análise legislativa, doutrinária e principiológica, bem como através da interface entre o Direito Processual Civil e o Direito Ambiental, este artigo tem por objetivo compreender as semelhanças e diferenças entre a normatização legal da democracia ambiental popular luso-brasileira. Foram coletados e comparados dados relativos a ações judiciais propostas nos anos de 2010 e 2017, verificando-se que ações com finalidade ambiental são muito reduzidas quando comparadas aos outros ramos do Direito. Na Vara do Juizado Especial do Meio Ambiente da comarca de Belém, capital do Estado do Pará no Brasil, foram ajuizados no ano de 2010 apenas 867 processos, reduzindo para 581 no ano de 2017. Em Portugal, o processamento referente aos incêndios florestais registrou, no ano de 2010, 6.765 crimes pelas autoridades policiais, dos quais apenas 71 indivíduos foram condenados. Em 2017, o quantitativo aumentou para 11.221 crimes contra o meio ambiente, condenando-se, ao final, 128 pessoas. Temas essenciais foram identificados nesse estudo, razão pela qual a análise comparativa luso-brasileira permite concluir que existe: (i) diferença entre rol de legitimados para propor a ação nos dois países; (ii) ampliação da legitimação

---

\* Aluna do Mestrado em Direito Público na Universidade NOVA de Lisboa. Advogada. Pós-graduada em Direito Público e em Direito Processual Civil, ambas pela Universidade Estácio de Sá – UNESA. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará – UFPA.

ativa portuguesa; (iii) regime especial de indeferimento português; (iv) participação ativa do juiz no requerimento de provas na Lei portuguesa; (v) meios de citação diferentes; (vi) no Brasil, o legitimado surge como substituto processual, enquanto em Portugal essa é hipótese de representação; (vii) o direito de exclusão da representação processual; (viii) o Ministério Público exerce diferentes funções nos dois ordenamentos; (ix) legitimação bifronte brasileira; (x) prazo especial de contestação brasileira; (xi) remessa necessária brasileira. Os resultados demonstraram que apesar das diferenças os ordenamentos jurídicos do Brasil e de Portugal se complementam e possibilitam a oportunidade de dialogar e aprender um com o outro nos pontos em que cada um é sobressalente, registrando, assim, importantes contornos sobre a tutela processual ambiental.

**Palavras-chave:** *Meio ambiente; Ação Popular; Preservação; Democracia ambiental; Participação coletiva; Dano ambiental; Reparação ambiental.*

**Abstract:** The Brazilian and Portuguese legal systems ensure collective participation in conjunction with state activity in terms of environmental preservation, with Popular Action being envisaged in both countries as a legal instrument capable of ensuring the effectiveness of the fundamental right to an ecologically, balanced and healthy environment. The normative provision is contained in Brazilian Law n.º 4.717/1965 and Portuguese Law n.º 83/1995. From the legislative, doctrinal and principiological analysis, as well as through the interface between Civil Procedural Law and Environmental Law, this article aims to understand the similarities and differences between the legal regulation of Portuguese-Brazilian popular environmental democracy. Data related to lawsuits proposed in the years 2010 and 2017 were collected and compared, being verified that actions with environmental purposes are very scarce when compared to other law branches. At the Court of the Special Environment in the district of Belém, capital of the State of Pará in Brazil, only 867 cases were filed in 2010, reducing to 581 in 2017. In Portugal, the processing referring to forest fires registered, in 2010, 6.765 crimes by police authorities, of which only 71 people were convicted. Essential themes were identified in this study, which is why the Luso-Brazilian comparative analysis allows us to conclude that there is (i) a difference between the list of legitimates to propose action in both countries; (ii) expansion of Portuguese active legitimation; (iii) special Portuguese rejection regime; (iv) the judge's active participation in requesting evidence under Portuguese law; (v) different citation media; (vi) in Brazil the legitimate appears as a procedural substitute, while in Portugal this is a representation hypothesis; (vii) the right to exclude procedural representation; (viii) the Public Ministry exercises different functions in the two orders; (ix) Brazilian two-sided legitimation; (x) special Brazilian contestation period; (xi) necessary Brazilian remittance. The results showed that despite the differences, Brazilian and Portuguese legal systems complement each other and



provide the opportunity to dialogue and learn from each other, which leads to important contours on environmental protection procedures.

**Keywords:** *Environment; Popular Action; Preservation; Environmental democracy; Collective participation; Environmental damage; Environmental repair.*

## I – Considerações iniciais

Ao direito de ação precede uma pretensão jurídica resistida caracterizada por interesses opostos que justificam o ajuizamento de uma demanda por meio da qual as partes objetivam a resolução do conflito por um terceiro imparcial, o juiz, que exerce o poder jurisdicional analisando o direito material subjacente à lide.

A partir da observância aos requisitos formais de procedibilidade e condicionantes da ação nasce então o processo, que pode ser conceituado como um procedimento regido por normas de direito público cuja sucessão de atos concatenados é apreciada sob a ótica do contraditório e da ampla defesa, sujeitando as partes à observância de deveres, ônus, poderes e prerrogativas, e culminando em uma decisão final que põe termo à pretensão jurídica resistida deduzida em juízo.

A composição mínima concernente à relação processual tem uma conformação triangular cujos vértices são ocupados pelas figuras do *demandante*, do *demandado* e do *Estado-juiz*.<sup>1</sup> Porém, há casos em que essa estrutura é ampliada, como nas hipóteses de litisconsórcio ativo e/ou passivo, onde se agrega à posição autora e/ou ré um ou mais sujeitos.

De acordo com o princípio da inafastabilidade, nenhuma ameaça ou lesão a direito será excluída da apreciação jurisdicional, direito fundamental assegurado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>2</sup> – doravante CRFB/1988 – no artigo 5.º, inciso XXXV, bem como

---

<sup>1</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil – volume único*. 9.ª ed., rev. e atual, Salvador, Juspodivm, 2017, p. 161.

<sup>2</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil – promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm). Acesso em 26/10/2020 às 09:53h.

no artigo 3.º do Código de Processo Civil Brasileiro de 2015<sup>3</sup> – doravante CPC/2015.

Seguindo a esteira dos direitos fundamentais, a Carta Magna brasileira garante que o processo será conduzido por autoridade competente com a observância do contraditório e da ampla defesa, bem como atendendo ao devido processo legal com os meios e recursos a eles inerentes aos litigantes, segundo os incisos LIII, LIV e LV.

De igual modo, o artigo 4.º do CPC/2015 introduziu inovadora norma jurídica ao dispor que as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluindo a atividade satisfativa, tendo elas o dever de cooperar entre si (artigo 6.º). Nesse sentido, cabe ao juiz atender aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardar e promover a dignidade da pessoa humana, observar a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência (artigo 8.º), bem como proferir decisões fundamentadas (artigo 11.º).

No ordenamento jurídico lusitano a lógica não é diferente. A Constituição Portuguesa de 1976<sup>4</sup> – doravante CRP/1976 –, artigo 202.º, encara os tribunais como órgãos de soberania com a competência para administrar a justiça, sendo incumbidos de assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos e de dirimir os conflitos de interesses públicos e privados, entre outras funções.

À semelhança do Brasil, o Código de Processo Civil Português<sup>5</sup> assegura o direito ao acesso à justiça no artigo 2.º, dispondo que a proteção jurídica ocorrerá através dos tribunais, a quem, em tempo razoável, incumbe proferir decisão judicial que aprecie a pretensão regularmente deduzida em juízo. Ainda, garante que a todo direito corresponde a ação

---

<sup>3</sup> BRASIL, Lei n.º 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em 26/10/2020 às 09:57h.

<sup>4</sup> PORTUGAL, Constituição da República Portuguesa – Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10. Disponível em: [https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/337/202011031222/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?\\_LegislacaoConsolidada\\_WAR\\_drefrontofficeportlet\\_rp=indice](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/337/202011031222/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice). Acesso em 26/10/2020 às 10:01h.

<sup>5</sup> PORTUGAL, Lei n.º 41. Código de Processo Civil – Diário da República n.º 121/2013, Série I de 2013-06-26. Disponível em: <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34580575/view>.

adequada a fazê-lo reconhecer em juízo, a prevenir ou reparar a violação dele decorrente e a realizá-lo coercitivamente.

Feitas essas breves considerações a respeito do direito de ação e sobre o processo, passar-se-á à análise referente à tutela do ambiente.

A Conferência de Estocolmo ocorrida em 1972 foi o marco inicial da proteção ambiental ao promover o alerta mundial sobre os riscos provenientes da degradação e utilização irracional e irresponsável dos recursos naturais. A partir de então todos os países foram incitados a dar uma resposta à imperativa necessidade de editar normas jurídicas visando amparar e garantir às futuras gerações a qualidade de vida e o meio ambiente equilibrado. É possível identificar que após esse marco foram promulgadas Constituições “verdes”<sup>6</sup>, à exemplo da CRP/1976 e da CRFB/1988, que asseguram a proteção ambiental nos artigos 66.<sup>º</sup> e 225.<sup>º</sup>, respectivamente.

A disciplina ambiental brasileira constante do artigo 225.<sup>º</sup> garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, alçando-o a posição de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Ademais, atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo visando a solidariedade intergeracional. Igualmente, o artigo 66.<sup>º</sup> da CRP/1976 impõe a todos o dever de defesa com o objetivo de concretizar o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado.

Observa-se que tanto o ordenamento brasileiro como o português determinam que incumbe ao Estado, em conjunto com a participação da coletividade, a tarefa de preservação do ambiente ecológico, e é neste cenário que surge a Ação Popular como instrumento jurídico que tem por finalidade assegurar a plena efetividade do direito fundamental ao ambiente saudável.

Corroborando com o raciocínio da necessidade de participação coletiva, colaciona-se o princípio 10 da Declaração do Rio de 1992<sup>7</sup>:

---

<sup>6</sup> AMADO, Frederico. *Direito Ambiental – coleção sinopse para concursos vol. 30*. 8.<sup>a</sup> ed., rev., atual. e ampl., Salvador, Juspodivm, 2020, p. 25.

<sup>7</sup> Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: [https://apambiente.pt/\\_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1992\\_Declaracao\\_Rio.pdf](https://apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1992_Declaracao_Rio.pdf). Acesso em 03/11/2020 às 12:26h.

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

Consoante a diretiva da participação comunitária, AMADO pontifica que “as pessoas têm o direito de participar ativamente das decisões políticas ambientais, em decorrência do sistema democrático, uma vez que os danos ambientais são transindividuais”<sup>8</sup>.

Partindo dessa premissa surge então o questionamento sobre a definição do que vem a ser o “meio ambiente” a que se destina essa proteção constitucional e infraconstitucional.

Assim, o Dicionário Michaelis da língua portuguesa define “ambiente” como o meio “que envolve ou circunda os seres vivos ou coisas e constitui o meio em que se encontram”, “conjunto de condições físicas, biológicas e químicas que rodeiam os seres vivos e as coisas” e “local ou espaço que se ocupa ou em que se vive”<sup>9</sup>.

A conceituação desse termo no ordenamento jurídico brasileiro fica sob a responsabilidade da Lei n.º 6.938/1981<sup>10</sup>, que estabelece em seu artigo 3.º a definição legal do meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”

Ainda, o *Environmental Management Standard* ISO 14001 define ambiente como “(...) meio onde uma organização opera, incluindo ar, água, solo, recursos naturais, flora, fauna, humanos e suas inter-relações.

---

<sup>8</sup> A. FREDERICO, *Direito* cit., p. 66.

<sup>9</sup> Dicionário Brasileiro Michaelis. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=ambiente> Acesso em 28/10/2020 às 16:14h.

<sup>10</sup> BRASIL, Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981 – Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm).