

# Ação popular: manifesta improcedência do pedido – parecer do Ministério Público

João Alves

Procurador da República

Mestre em Direito

Coordenador do Gabinete de Interesses Difusos e Coletivos da PGR

---

SUMÁRIO: 1. A ação popular; 2. O art. 13º (regime especial de indeferimento da petição inicial) da Lei 83/95, de 31/8; 3. A causa de pedir e o pedido na ação; 4. O parecer do Ministério Público; 5. A decisão.

(Ação popular – Manifesta improcedência do pedido – Parecer do Ministério Público)

---

1. A ação popular é definida por Paulo Otero como «... uma forma de tutela jurisdicional de posições jurídicas materiais que, sendo pertença de todos os membros de uma certa comunidade, não são, todavia, apropriáveis por nenhum deles em termos individuais».<sup>[1]</sup>

A ação popular tem como objeto a tutela de interesses difusos, o que compreende os interesses difusos *stricto sensu*<sup>[2]</sup>, os interesses coletivos<sup>[3]</sup> e os interesses individuais homogêneos.<sup>[4,5]</sup>

[1] A ação popular: configuração e valor no actual Direito português. Paulo Otero, ROA, vol. III, 1999, pág. 872.

[2] «Os interesses difusos correspondem a um interesse jurídico reconhecido e tutelado, cuja titularidade pertence a todos e a cada um dos membros de uma comunidade ou grupo, mas não são susceptíveis de apropriação individual por qualquer um desses membros», Ac. Relação de Lisboa de 2/7/98, proc. 0027892, www.dgsi.pt

[3] «Os interesses colectivos dizem respeito a um grupo, uma categoria um conjunto de pessoas ligadas entre si por uma relação jurídica (pertença a uma associação a uma classe, a uma categoria», Liz, Jorge Pegado, Introdução ao Direito e à Política de Consumo, Notícias Editorial, 1999, pág. 227.

[4] «Nos interesses individuais homogêneos os membros do conjunto são titulares de direitos subjectivos clássicos, perfeitamente

individuais, cuja agregação resulta apenas da similitude da relação jurídica estabelecida com a outra parte, relação jurídica de conteúdo formalmente idêntico», Liz, Jorge Pegado, ob. cit., pág. 228.

[5] Ac. STJ de 8/9/2016, proc. 7617/15.7T8PRT.SI, www.dgsi.pt

A Lei 83/95, de 31/8,<sup>[6]</sup> estabelece os casos em que podem ser exercidos o direito de participação popular em procedimentos administrativos e o direito de ação popular para a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações previstas no art. 52º, nº 3 da Constituição. Em consonância, no art. 1º, nº 2 enumeram-se os interesses protegidos pela lei da ação popular, como sendo, designadamente, a saúde pública, o ambiente (ar, água, biodiversidade, solo, subsolo, paisagem, resíduos, ruído – arts. 10º e 11º da Lei 19/2014, de 14/4), a qualidade de vida, a proteção do consumo de bens e serviços, o património cultural e o domínio público.<sup>[7]</sup>

São titulares do direito procedimental de participação popular e do direito de ação popular quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e as associações e fundações defensoras dos interesses previstos no artigo anterior, independentemente de terem ou não interesse direto na demanda e as autarquias locais em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respetiva circunscrição (art. 2º, nº 1 e 2 da Lei 83/95).

Importa salientar que o Decreto-lei nº 214-G/2015, de 2/10 alterou o art. 16º da Lei 83/95, passando o Ministério Público a ter legitimidade ativa nas ações populares.

A ação popular administrativa pode revestir qualquer das formas de processo previstas no Código de Processo nos Tribunais Administrativos e a ação popular civil pode revestir qualquer das formas previstas no Código de Processo Civil (art. 12º, nº 1 e 2, da Lei 83/95).

[6] Doutrina recente sobre a ação popular:

▷ *A Autarquia como autora popular.* Joana Roque Lima. *Data Venia*, ano 1, nº 2, 2013, pág. 5-50, acessado em <http://www.datavenia.pt/ficheiros/pdf/dataveniao2.pdf>

▷ *A participação popular na defesa do ambiente: uma inconstitucionalidade por omissão?* José de Oliveira Ascensão. *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, vol. II,

Direito constitucional e justiça constitucional, pág. 249-267.

▷ *Reflexões breves sobre a ação pública e a ação popular na defesa do ambiente.* Carla Amado Gomes. *Temas e problemas de processo administrativo*, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011, pág. 327-348.

▷ *Os mecanismos de tutela coletiva dos investidores em sociedades anónimas cotadas na bolsa de valores: da ação popular.* Inês Serrano de

Matos, *Direito das Sociedades em Revista*, Coimbra, ano 4, vol. 8 (Out. 2012), pág. 151-179.

[7] Outros interesses difusos:

▷ A defesa do princípio da primazia da Lei e da legalidade democrática (Ac. Relação de Lisboa de 20/6/2013, proc. 720/13.0TVLSB-A.L1-6, [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

▷ A conservação da fauna e flora (Ac. Relação do Porto de 10/4/2007, proc. 0721017, [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

Na ação popular, o autor representa por iniciativa própria, com dispensa de mandato ou autorização expressa, todos os demais titulares dos direitos ou interesses em causa que não tenham exercido o direito de autoexclusão, com as consequências constantes da lei (art. 14º). Trata-se de um alargamento da legitimidade processual ativa dos cidadãos, independentemente do seu interesse individual ou da sua relação específica com os bens ou interesses em causa, constituindo o seu objeto, antes de mais, a defesa de interesses difusos.<sup>[8]</sup>

No que respeita a custas, de acordo com o art. 25º, nº 1 (norma revogatória) do DL 34/2008, de 26/2 (Regulamento de Custas Processuais -RCP) «São revogadas as isenções de custas previstas em qualquer lei, regulamento ou portaria e conferidas a quaisquer entidades públicas ou privadas, que não estejam previstas no presente decreto-lei», pelo que, encontra-se revogado o art. 20º, nº 1 da Lei 83/95, de 31/8.

O regime atual de custas na ação popular resulta da conjugação do art. 4º, nº 1, al. b) e nº 5 do RCP.<sup>[9]</sup> O art. 4º, nº 1, al. b) concede a isenção mas o nº 5 excepciona que, caso se conclua pela manifesta improcedência do pedido «...a parte isenta é responsável pelo pagamento das custas, nos termos gerais...».

A ação popular julgada improcedente ao abrigo do art. 13º da Lei 83/95, quanto a custas, passa a estar sujeita ao regime geral (arts. 1º, nº 1 e 2, 6º, nº 2, 7º, nº 2, 13º, nº 1 e 14º, nº 1, do RCP).<sup>[10]</sup>

[8] Um panorama completo das “class action” no direito dos EUA pode ser consultado na página: [http://www.classactionlitigation.com/ca\\_index.html](http://www.classactionlitigation.com/ca_index.html)

[9] Relativamente ao Ministério Público, a isenção está prevista no art. 4º, nº 1, al. a) por agir em nome próprio na defesa dos direitos e interesses que lhe são confiados por lei.

[10] Ac. do STA de 9/10/2014, proc. 0926/14, [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), «Se é certo estarmos em face de processo judicial deduzido ao abrigo do direito de ação popular e que o mesmo beneficiária de regime de isenção de custas nos termos do art. 04.º, n.º 1, al. b) do RCP, temos, todavia, que aquela isenção deixa de ter lugar se o pedido vier a ser julgado como manifestamente improcedente».