

Ação popular: a intervenção acessória do Ministério Público na jurisdição cível

João Alves

Procurador da República

Mestre em Direito

SUMÁRIO: I. Introdução. II. Principais fundamentos de oposição à pretensão do autor. III. A intervenção do Ministério Público. IV. Conclusões.

I. INTRODUÇÃO

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»^[1].

A ação popular foi consagrada no artigo 49.º da Constituição de 1976. Porém, até à revisão constitucional de 1989, reportava-se à modalidade prevista no Código Administrativo.

[1] PAULO OTERO, A ação popular: configuração e valor no actual Direito português, *ROA*, vol. III, 1999, p. 872.

A nova redação do artigo 52.º, n.º 3, da Constituição, resultante da Lei Constitucional n.º 1/89, ampliou o seu âmbito para além do tradicional instituto reportado à atividade da administração, surgindo como instrumento de tutela de interesses difusos e coletivos.

A ação^[2] popular tem como objeto a tutela de interesses difusos, o que compreende os interesses difusos *stricto sensu*^[3], os interesses coletivos^[4] e os interesses individuais homogêneos^{[5][6]}, estando, pois, afastada a tutela de interesses individuais^[7] [8] [9]. Pode ter como objeto uma função preventiva (ação inibitória), repressiva (eliminação de atos administrativos ilegais) e/ou indemnizatória (compensatória, repressiva, punitiva).

[2] Atento o princípio da adequação entre o direito material e a ação destinada a efetivá-lo (artigo 2.º, n.º 2, do CPC), o procedimento cautelar comum é aplicável à ação popular. Neste sentido, entre outros, o Ac. do TRL de 26/10/2017, proc. 3375/16.6T8FNC.L2-6, acessível, tal como todos os demais citados sem indicação de outra origem, em <http://www.dgsi.pt>.

[3] «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. do TRL de 2/7/98, proc. 0027892.

[4] «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)», JORGE PEGADO LIZ, *Introdução ao Direito e à Política de Consumo*, Lisboa: Notícias Editorial, 1999, p. 227.

[5] «Nos interesses individuais homogêneos os membros do conjunto são titulares de direitos subjectivos clássicos, perfeitamente cindíveis, cuja agregação resulta apenas da similitude da relação jurídica estabelecida com a outra parte, relação jurídica de conteúdo formalmente idêntico», JORGE PEGADO LIZ, *ob. cit.*, p. 228.

[6] No direito positivo português não se autonomizam os interesses individuais homogêneos dos interesses difusos, sendo abordados de forma conjunta na lei, quer a nível constitucional (artigo 52.º, n.º 3), quer na legislação ordinária (cfr. Lei n.º 83/1995, artigo 22.º, n.º 2 «[...] violação de interesses de titulares não individualmente identificados [...]» e n.º 3 «Os titulares de interesses identificados [...]»), PAULA CRISTINA PEREIRA AMORIM, *A Lei da Ação Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais - Os Labirintos da "Law in Action"*, FDUC, 2014, p. 30, dissertação de Mestrado acessível em: [\[coes%20Ambientais%20Os%20Labirintos%20da%20Law%20in%20Action.pdf\]\(https://estudogeral.sib.ucp.pt/bitstream/10316/34950/1/A%20Lei%20da%20Accao%20Popular%20e%20o%20Regime%20das%20Contra-Ordena-\).](https://estudogeral.sib.ucp.pt/bitstream/10316/34950/1/A%20Lei%20da%20Accao%20Popular%20e%20o%20Regime%20das%20Contra-Ordena-</p>
</div>
<div data-bbox=)

[7] Interesses circunscritos ao mero âmbito pessoal em que só ao próprio é conferida legitimidade para, se assim o entender, exercer o respetivo direito subjectivo – casos em que do exercício do direito só para o titular possam resultar benefícios ou prejuízos geram apenas interesses individuais.

[8] Ac. do STJ de 20/10/2005, proc. 05B2578: «Não é, portanto, qualquer interesse meramente individual e egoístico que pode estar na base de uma ação popular».

[9] «[...] o cidadão (ou os cidadãos) cujo(s) direito(s) subjectivo(s) ao ambiente seja posto em causa — por outros cidadãos ou pela Administração Pública — terá(ão) sempre aberta a porta dos tribunais para tutela de tais posições, não necessitando desta "cláusula geral" de atribuição de legitimidade activa», JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, «Os efeitos da sentença na lei de ação popular», *CEDOUA*, n.º 3, ano II, 1, 1999, p. 49.

A Lei n.º 83/95, de 31/8, estabelece os casos em que pode ser exercido o direito de participação popular em procedimentos administrativos e o direito de ação popular (administrativa e civil)^[10] para a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações previstas no artigo 52.º, n.º 3, da Constituição^[11]. O artigo 1.º, n.º 2, enumera os interesses protegidos pela lei da ação popular, como sendo, designadamente, a saúde pública, o ambiente (ar, água, biodiversidade, solo, subsolo, paisagem, resíduos, ruído – artigos 10.º e 11.º da Lei n.º 19/14, de 14/4), a qualidade de vida, a proteção do consumo de bens e serviços, o património cultural e o domínio público.

O legislador adotou mecanismos para precaver o risco de litigância infundada/temerária, exigiu requisitos mínimos para reconhecer a legitimidade das associações e fundações defensoras do interesse em causa (artigo 3.º da Lei n.º 83/95) e estabeleceu um regime especial de indeferimento da petição inicial (artigo 13.º da Lei n.º 83/95), com responsabilidade em sede de custas (artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento de Custas Processuais - RCP)^[12]. Acresce que também são aplicáveis à ação popular os limites impostos pela boa-fé, pelos bons costumes, pelo fim social ou económico desse direito ou o abuso do direito (artigo 334.º do Código Civil)^[13] ^[14].

Sem que se conheça a fundamentação, foi introduzido no *Citius* a espécie “Ação Popular” nas ações declarativas especiais. Tal opção

[10] Não existe no nosso ordenamento jurídico um direito à ação popular financeira (Ac. do Tribunal de Contas 26/2015-3.ª Secção-PL 17RO-SRM/2014 PROC. n.º 2/2014-JRF), acedido em: <https://www.tcontas.pt/actos/acordaos/2016/38/acoo2-2016-3s.pdf>.

[11] O artigo 52.º, n.º 3, da Constituição é meramente exemplificativo, GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Anotada – Artigos 1.º a 107.º*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 700.

[12] Embora existam notícias de utilização alegadamente abusiva: «Sucede que, em Portugal e na Madeira, a acção popular tem sido essencialmente – e ostensivamente – utilizada como “arma de arremesso”, designadamente para obter dividendos políticos, concretizar vinganças pessoais e ajustar conflitos de vizinhança, ou mesmo como forma de obter contrapartidas menos lícitas». Acedido em <https://www.dnoticias.pt/opiniao/artigos/426395-direito-de-accao-popular-da-teoria-a-pratica-JMDN426395>.

[13] Ac. do TRC de 12/12/2006, proc. 275/2000.CI: «O instituto do abuso do direito tem aplicação nas acções populares, apesar de nestas acções se visar acautelar direitos de carácter comunitário, já que a titularidade do direito que se exerce ou visa defender através de uma acção judicial não constitui condição sine qua non para o funcionamento desse instituto jurídico».

[14] Princípios gerais ao abrigo dos quais deve ser analisada a questão do *third-party funding* (financiamento por