

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL | ADMINISTRATIVO**Acórdão**

Processo

466/21.5BELRA

Data do documento

3 de fevereiro de 2022

Relator

Catarina Vasconcelos

DESCRIPTORIOS

- processo cautelar > - ação popular > - periculum in mora

SUMÁRIO

I - Em ação intentada ao abrigo do direito de ação popular podem ser defendidos interesses coletivos.

II - Cabe ao Requerente alegar, de forma concreta, a natureza e a dimensão dos prejuízos que se pretendem evitar.

TEXTO INTEGRAL

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Sul

I - Relatório:

A Associação de M... intentou, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria o presente processo cautelar contra o **Município de Pombal e L... - I., S.A** pedindo: a) que se declare “a suspensão de todos os atos de licenciamento com

vista às obras a que se refere o procedimento de hasta pública levado a cabo pelo Requerido Município, o qual é irregular e ilegal, estando inquinado de nulidade”; b) que se declare “a suspensão de todos os atos de execução das obras a que se refere o procedimento de hasta pública conduzido pelo Requerido Município que é irregular e ilegal e que serão efetuados pela Requerida L...”; c) que se condene a Requerida L... da prática de quaisquer atos de execução das obras, com o desiderato de proteger os direitos e interesses dos moradores, investidores e proprietários na zona geográfica da Guia e limítrofes, designadamente que possam colocar em causa os direitos à saúde pública, ao ambiente, à qualidade de vida, urbanismo e economia e turismo locais”.

Em 15 de outubro de 2021 foi proferida decisão nos termos da qual foi julgada procedente a exceção de ilegitimidade ativa da Requerente, absolvendo-se a Entidade Requerida da instância.

A Requerente, inconformada com tal decisão, da mesma recorreu, tendo formulado as seguintes conclusões:

I. Em 08 de junho de 2021, a Associação de M...- A..., intentou no Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria, 1.º Unidade Orgânica, providência cautelar contra o Município de Pombal e a empresa L... - I..., S.A., na qual a Requerente peticionou a suspensão de todos os atos de licenciamento com vista às obras a que se refere o Procedimento de Hasta Pública para Alienação de prédios rústicos para afetação à construção industrial, autorizado por deliberação de 28 de fevereiro de 2020 da Assembleia Municipal da Câmara Municipal de Pombal e publicitado pelo Edital, datado de 03 de março de 2020, do Presidente da Câmara, atenta a nulidade dos atos do procedimento, bem como a suspensão da execução de todos os atos referentes ao referido procedimento de hasta

pública.

II. A Requerente foi notificada da decisão proferida no dia 15-10-2021 pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria – 1.ª Unidade Orgânica, no dia 21-10-2021, na qual a Meritíssima Juiz julgou procedente a exceção dilatória da ilegitimidade ativa da Requerente para propor uma ação popular e, consequentemente, a providência cautelar em causa, absolvendo as Entidades Requeridas da instância, por considerar que a Requerente não prosseguia a defesa de interesses difusos e, por outro lado, que não se encontrava preenchido o princípio da especialidade.

III. É fundamental verificar o que entendeu a Meritíssima Juiz nesta providência cautelar e na anterior (processo n.º 79/21.1BELRA), referida na sentença da qual ora se recorre, cujos pedidos eram os mesmos aos da presente ação, e em que a decisão foi a mesma, julgando assim procedente a exceção da ilegitimidade ativa da Requerente (cfr. Doc. 1 cujo conteúdo se dá aqui por inteiramente reproduzido).

IV. Para tanto, alegou a Meritíssima Juiz do tribunal a quo que a ora Requerente, a Associação de M...- A..., não visava a defesa e proteção de valores e interesses difusos ou coletivos, e que dos seus estatutos não constavam valores e interesses constitucionalmente protegidos, tendo na sequência dessa decisão a Requerente procedido à alteração/remodelação dos seus estatutos para que destes passassem a constar, de forma explícita e inequívoca, os valores constitucionalmente protegidos e os interesses difusos ou coletivos que a Associação visa proteger, deixando assim de subsistir quaisquer dúvidas quanto à prossecução de interesses difusos e coletivos por parte da Requerente – pelo menos era o que julgava a Requerente e dado entrada de nova providência cautelar em conformidade com a decisão do tribunal a quo.

V. No entanto, no dia 21-10-2021 foi notificada da sentença proferida no dia 15-10-2021 pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria, 1.º Unidade Orgânica, tendo vindo o Tribunal a proferir novamente a mesma decisão, absolvendo

novamente as Rés do pedido, com fundamento na ilegitimidade ativa da requerente.

VI. Porém, não pode a requerente aceitar nem conformar-se com tal decisão, uma vez que a Associação de M...procedeu às devidas alterações dos seus estatutos e prossegue a defesa e a demanda de valores constitucionalmente protegidos, bem como de interesses difusos ou coletivos, pelo que a sentença aqui recorrida, como infra se demonstrará devidamente, padece de vários vícios, fazendo uma incorreta aplicação do direito e violando dessa forma, com o devido respeito, a lei vigente.

VII. Assim, no que à legitimidade ativa das Associações diz respeito, no âmbito da ação popular, dispõe o artigo 9.º, n.º 2 do CPTA que “independentemente de ter interesse pessoal na demanda, qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público têm legitimidade para propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, assim como para promover a execução das correspondentes decisões jurisdicionais” (negrito nosso).

VIII. No mesmo sentido, e sob a epígrafe “direito de petição e direito de ação popular”, dispõe o artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que “É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para: a) Promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural; b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e

das autarquias locais” (negrito nosso).

IX. Por seu turno, dispõe o artigo 2.º, n. º1 da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, que “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” (negrito nosso).

X. Por sua vez, o artigo 1.º, n. º2 do mesmo diploma legal prevê que “são designadamente interesses protegidos pela presente lei a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, a proteção do consumo de bens e serviços, o património cultural e o domínio público” (negrito nosso), prevendo depois o artigo 3.º deste mesmo normativo legal, os requisitos da legitimidade ativa no caso das associações e fundações, entre os quais se prevê, na sua al. b), “incluírem expressamente nas suas atribuições ou nos seus objetivos estatutários a defesa dos interesses em causa no tipo de ação de que se trate”, consagrando assim o princípio da especialidade como um dos requisitos a preencher para que uma Associação possua legitimidade ativa para propor uma ação popular.

XI. Ora, salvo melhor entendimento, andou mal o tribunal a quo ao entender que, no caso sub judice, não se encontrava observado este mesmo princípio e que, conseqüentemente, a Requerente não teria legitimidade para propor a providência cautelar ora em causa, uma vez que não teria legitimidade ativa para propor uma ação popular, sendo certo que apresentou uma parca fundamentação para esta sua decisão, e uma fez uma errada aplicação do direito.

XII. Em primeiro lugar, uma análise perfunctória aos fins estatutários da A... permite, desde logo, constatar que entre as suas finalidades consta a defesa dos interesses previstos no artigo 1.º, n.º2 da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto e dispõe o artigo 3.º dos estatutos da A..., sob a epígrafe “fim” que “a associação

tem como fim a defesa dos direitos e interesses dos moradores, investidores e proprietários na zona geográfica da Guia e limítrofes, designadamente nas seguintes áreas de atuação: Património material e imaterial; Reorganização das Freguesias; Economia; Turismo; Empreendedorismo; Inovação; Áreas de atuação externas (Internacionalização); Ordenamento do Território; Urbanismo; Reabilitação Urbana; Espaço Público; Planeamento Estratégico; Acompanhamento do Plano Diretor Municipal; Ambiente; Estrutura Verde; Energia; Qualidade de Vida; Higiene Urbana; Causa Animal; Habitação; Desenvolvimento Local; Saúde; Cidadania; Promoção da Igualdade de Direitos e Oportunidades; Combate à Pobreza; Migrações; Orçamento Participativo; Cultura; Interculturalidade; Educação; Juventude e Desporto; Transportes; Mobilidade; Acessibilidade Pedonal; Segurança; e Proteção Civil. No âmbito das referidas áreas de atuação, a A... prosseguirá, designadamente, os seguintes objetivos: (...)

- a) Priorizar e promover a saúde pública, nomeadamente na promoção e divulgação de boas práticas da saúde coletiva contribuindo para o melhoramento das condições de saúde dos grupos populacionais presentes nesta zona geográfica, procurando intervir quando esta possa estar a ser colocada em causa;
- b) Promover a proteção dos direitos e dos interesses dos consumidores em geral, dos moradores da zona geográfica de Guia e limítrofes, e dos associados da A..., nomeadamente participar nos processos de divulgação de preços de fornecimento de bens e de prestações de serviços de interesse geral e solicitar os esclarecimentos sobre as tarifas praticadas e a qualidade dos serviços;
- c) Dinamizar ações interculturais que valorizem a cooperação na defesa do ambiente e conservação da natureza, promover e apoiar atividades que contribuam para a salvaguarda do património natural e construído, estimular a educação ambiental e combate à poluição, através da organização de reuniões, conferências, colóquios, estágios e outras atividades de formação neste campo;
- d) Opor-se à destruição do conjunto urbanístico;
- e) fornecer metodologias que facilitem a implementação e desenvolvimento de atividades

no espaço público e privado; fomentar a organização e promoção de atividades juvenis no âmbito do seu objeto; g) Promover iniciativas de Intervenção Social através de parcerias com Juntas de Freguesias e outras entidades de cariz social; h) Divulgar junto de instituições e da opinião pública a natureza e os contributos da Associação para o desenvolvimento comunitário; i) Promover o intercâmbio e cooperação com Associações e organismos regionais, nacionais e internacionais, de natureza, âmbito e interesses similares, contribuindo para a prossecução dos objetivos da Associação; j) Promover em colaboração com as entidades competentes, o bem-estar da população, a sua qualidade de vida e o melhoramento da localidade; k) Fomentar o espírito associativo entre todos os moradores da localidade, sensibilizando-os para os objetivos da Associação; L) Preservar e defender o património natural inalienável da zona geográfica da Guia e Limítrofes; m) Representar os moradores, investidores e proprietários da zona geográfica de Guia e limítrofes, e os associados da A... em todos os atos necessários à prossecução dos objetivos referidos, nomeadamente de natureza judicial e extrajudicial; n) Defender interesses relacionados com o espaço público habitacional, comercial e de lazer e condições de segurança na zona geográficas da Guia e zonas Limítrofes, e opor-se à sua destruição e comprometimento; o) Quaisquer outros objetivos que venham a ser definidos pelos órgãos da Associação, dentro das suas atribuições”.

XIII. A Meritíssima Juiz do tribunal a quo considera que a Requerente “persegue a defesa e demanda a proteção de determinados interesses difusos, persegue igualmente a defesa e clama proteção por interesses não difusos...”, concluindo que por essa razão não tem legitimidade “...para estar na ação popular como autora popular...” e refere ainda que a Requerente não cumpre o princípio da especialidade, não fundamentando a razão para tal entendimento.

XIV. Destarte, com o devido respeito, da análise aos estatutos e fins da Requerente, parece manifestamente evidente que a Requerente prossegue os interesses previstos no artigo 1.º, n.º2, da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto e no

artigo 52.º da CRP, interesses esses constitucionalmente protegidos, conforme prevê o artigo 9.º do CPTA, e cumpre, igualmente o princípio da especialidade, previsto no art. 3.º, al. b) da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto.

XV. Se dúvidas houvesse acerca do cumprimento, in casu, do princípio da especialidade, diga-se que é entendimento, quer da doutrina, quer da jurisprudência que, para que se encontre cumprido o princípio da especialidade e, conseqüentemente, para que uma Associação tenha efetivamente legitimidade para intervir em processos cautelares, é necessário que a defesa dos referidos valores, constitucionalmente protegidos, integrem os interesses que à Associação cumpre defender, que a sua defesa se encontre expressamente referida nos seus objetivos estatutários, e que a ação em causa vise, precisamente, a defesa destes interesses e valores.

XVI. Ora, sendo certo que os interesses previstos no artigo 1.º da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, sendo interesses constitucionalmente protegidos, os mesmos constam dos próprios estatutos da A... e que, como tal, visam ser por ela protegidos, nomeadamente, através da ação em apreço, sempre estará cumprido o princípio da especialidade, previsto no artigo 3.º, al. b), como um requisito essencial da legitimidade ativa da associação.

XVII. É precisamente neste sentido que discorre o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, datado de 20-05-2016, no âmbito do processo n.º 00580/15.6BEBRG, citado pela Meritíssima Juiz do tribunal a quo, ao dispor que “as associações só têm legitimidade para intervir judicialmente, tanto em processos principais quanto em processos cautelares, quando esteja em causa a defesa de valores constitucionalmente protegidos e desde que tais valores se integrem expressamente nos interesses que lhes cumpre defender. Só se afigurarão legítimas as associações quando o fim institucional consista precisamente na defesa dos interesses que se discutem na ação.” (negrito nosso). Discorrendo também neste sentido pode ler-se no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 15-05-2020, no âmbito do processo n.º

00520/15.2BEBRG-A, que “o exercício do direito de ação popular por associações e fundações obedece a um princípio de especialidade. Logo, se a defesa dos valores objeto dos pedidos deduzidos na ação popular não estiverem expressamente abrangidos por nenhuma disposição dos estatutos da associação, então a mesma carece de legitimidade ativa para intentar ação popular em defesa de tais interesses” (negrito nosso). O mesmo Acórdão dispõe ainda que “na verdade, para as associações e fundações poderem ser titulares do direito de ação popular têm de ter incluído expressamente nas suas atribuições ou estatutos a defesa dos interesses em causa na referida ação (artigo 3º da Lei de Ação Popular). O exercício do direito de ação popular por associações e fundações obedece a um princípio de especialidade, na medida em que se circunscreve à área de intervenção principal destas entidades. Se a defesa dos valores em causa não estiver expressamente consagrada nos estatutos da associação, esta não terá legitimidade para intentar ação em defesa desses interesses” (negrito nosso).

XVIII. Já o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 19-12-2017, no âmbito do processo n.º 12174/15, dispõe que “no que respeita às associações e fundações, infere-se, no entanto, do art. 3.º, n.º 2, da Lei n.º 83/95 que a sua legitimidade ativa só compreende os bens ou interesses cuja defesa se inclua expressamente no âmbito das suas atribuições ou dos seus objetivos estatutários, segundo um princípio de especialidade e de territorialidade. Isto implica que o exercício do direito de ação popular através destas entidades se circunscreve à área da sua intervenção principal (ambiente, património natural, património construído, conservação da natureza, património cultural, promoção da qualidade de vida) e depende da respetiva incidência geográfica, que tanto poderá ser de âmbito nacional como regional ou local (cfr. art. 7.º, n.º 3, da Lei n.º 35/98, de 18/7)” (negrito nosso).

XIX. Assim, se a associação pugnar pela defesa da saúde pública, do ambiente, da qualidade de vida, da proteção do consumo de bens e serviços, do

património cultural e do domínio público, e desde que estes valores se integrem expressamente nos interesses que lhe cumpre defender, nomeadamente constando dos seus estatutos, terá legitimidade para intervir judicialmente.

XX. A contrario sensu, conforme dispõe o supra referido acórdão do TCA Norte, datado de 20-05-2016, processo n.º 00580/15.6BEBRG, “Se a defesa dos valores em causa não estiver expressamente consagrada nos estatutos da associação, esta não terá legitimidade para intentar ação ou providência em defesa desses interesses”, acrescentando “Resulta assim que o exercício do direito de ação popular por associações e fundações obedece a um princípio de especialidade, na medida em que se circunscreve à área de intervenção principal destas entidades” (negrito nosso).

XXI. Ora, facilmente inferimos que a interpretação que a Meritíssima Juiz do tribunal a quo atribuiu ao acórdão ora em análise não é, salvo o devido respeito, a que dele se retira, antes pelo contrário, inviabiliza a interpretação que a Meritíssima Juiz lhe pretende dar, tanto mais que do referido acórdão resultou uma decisão desfavorável para a Associação em causa, precisamente porque, ao serem analisados os seus fins estatutários, não foi possível identificar a previsão de quaisquer interesses a prosseguir, ou quaisquer valores e bens constitucionalmente protegidos, como são os que estão previstos no artigo 1.º, dispondo que “é manifesto que os objetivos prosseguidos pelo M... não se enquadram no pedido e causa de pedir, isto é no âmbito da defesa do urbanismo e ambiente, em linha, aliás, com o já decidido no acórdão deste TCAN nº 00125/13BEMDL, de 14-02-2014, em cujo sumário se refere que “A requerente não contando entre os fins e/ou interesses prosseguidos ou a defender quaisquer valores e bens constitucionalmente protegidos, mormente, a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, a proteção do consumo de bens e serviços, o património cultural, o domínio público [do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais], o ordenamento do território ou o urbanismo, não lhe assiste legitimidade processual ativa nos termos dos arts.

9.º n.º 2, 55.º, n.º 1, al. f) do CPTA, 1.º, 2.º e 3.º da Lei n.º 83/95” (negrito nosso).

XXII. Ora, como é bem de ver, e contrariamente ao citado acórdão, no caso sub judice, analisados os estatutos da Requerente, não restarão dúvidas que a Requerente é uma Associação com legitimidade para propor uma ação popular ou para ser aí enquadrada e são, aliás, estes mesmos interesses, que a Requerente invoca na providência cautelar intentada, referindo no artigo 4.º do seu articulado que “com a presente tutela cautelar visa a Requerente proteger a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, o urbanismo e economia e turismo locais, isto é, dos habitantes da União de Freguesias de Freguesia de Guia, Ilha e Mata Mourisca e que se mostram violados com o Procedimento de Hasta Pública – Alienação de prédios rústicos para afetar à construção industrial, autorizado por deliberação de 28 de fevereiro de 2020 da Assembleia Municipal da Câmara Municipal de Pombal e publicitado pelo Edital datado de 03 de março de 2020 do Presidente da Câmara.”, coincidindo assim com os fins institucionais presentes nos estatutos da A....

XXIII. Cumpre referir ainda que, com base no já referido Acórdão do Tribunal Central Administrativo, datado de 20-05-2016, no âmbito do processo n.º 00580/15.6BEBRG, o mesmo estipula que: “Na al. f) do n.º 1 do art. 55.º do CPTA confere-se legitimidade ativa para impugnação de ato administrativo às pessoas ou entidades referidas no n.º 2 do art. 9.º, preceito que dá cumprimento, em sede do contencioso administrativo, ao comando constitucional vertido no citado n.º 3 do art. 52.º da CRP”. Ora, desta forma, a Requerente não poderá aceitar que exista violação do princípio da especialidade, o que seria impedir de forma gritante a defesa dos direitos e interesses dos cidadãos e a prossecução dos seus objetivos, sendo certo que, como já exposto supra, conforme defendido pela doutrina e jurisprudência maioritárias, designadamente dos tribunais superiores, uma vez que estejam previstos nos estatutos os interesses que a Associação visa proteger, mormente

a saúde pública, o ambiente, o urbanismo e a qualidade de vida, esta terá necessariamente legitimidade ativa para propor as necessárias ações judiciais, ao abrigo da ação popular.

XXIV. Assim sendo, e contrariamente ao entendimento do tribunal a quo, a Requerente e os respetivos estatutos, cumprem claramente o disposto nos artigos 9.º, n.º 2 do CPTA, nos artigos 1.º, 2.º e 3.º da Lei n.º 83/95, de 31/08, e no artigo 52.º n.º 3 da CRP, prosseguindo os interesses previstos na lei, alguns deles com proteção constitucional, encontrando-se igualmente cumprido o princípio da especialidade, enquanto requisito essencial para a legitimidade ativa da Requerente na presente ação.

XXV. Pelo contrário, a sentença proferida pela Meritíssima Juiz do tribunal a quo, e que ora impugnamos, encontrando-se em clara contradição com o que efetivamente dispõem estes preceitos, coloca em causa certos valores e direitos constitucionais, entre os quais o direito de associação, previsto no artigo 46.º da CRP, o direito de ação popular, previsto no artigo 52.º da CRP, e o acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, previsto no artigo 20.º da CRP, pelo que o entendimento pugnado pelo tribunal a quo seria uma violação flagrante da lei fundamental portuguesa, pelo que tal interpretação não poderá colher, pela violação também da nossa constituição, máxime dos artigos mencionados.

XXVI. Vejamos, neste sentido, o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 26-10-2017, no âmbito do processo n.º 30822- 16.4T8LSB.L1-6, que salienta a importância do direito de ação popular, ao dispor que “o direito de ação popular, consagrado constitucionalmente no n.º 3 do artigo 52.º da CRP, no capítulo referente aos direitos, liberdades e garantias de participação política, é um instrumento de participação e intervenção democrática dos cidadãos na vida pública, de fiscalização da legalidade, de defesa dos interesses das coletividades e de educação e formação cívica de todos. É, assim, consagrada uma forma peculiar de participação dos cidadãos, individual ou coletivamente

organizados, na defesa e preservação de valores essenciais, por pertencerem a uma mesma coletividade” (negrito nosso). Vejamos ainda o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 24-11-2020, no âmbito do processo n.º 7692/20.2T8LSB-A.L1- 7 que dispõe que “através de uma ação popular todos os membros de uma comunidade, ou, pelo menos, um grupo de pessoas não individualizável pela titularidade de qualquer interesse diretamente pessoal, estão investidos de um poder de acesso à justiça visando tutelar situações jurídicas materiais que são insuscetíveis de uma apropriação individual”

XXVII. Também na decisão proferida no âmbito do processo n.º 00234/17.9BEMDL, do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, datada de 28-06-2019, pode ler-se que “os princípios do acesso ao direito e da tutela jurisdicional efetiva, com assento constitucional [artigos 20º e 268º n.ºs 3, 4 e 5, CRP], exigem que a todos esteja aberta a via judicial, para defender as pretensões legítimas e ver reconhecidos os seus direitos, e que o Estado, que tem o monopólio da administração da Justiça, forneça aos cidadãos, dela carentes, todos os meios necessários para a poderem efetivar, ou seja, para poderem obter a tutela pretendida” (negrito nosso).

XXVIII. Ora, é inegável a importância que tem o acesso à justiça, designadamente através da ação popular, importância reconhecida pelos nossa jurisprudência, sendo profundamente gravoso o seu impedimento por parte do tribunal a quo, que interdita assim os cidadão de aceder à tutela jurisdicional efetiva.

XXIX. Para além disso, o entendimento pugnado pela Meritíssima Juiz, compromete, de igual forma, o princípio da segurança jurídica e proteção de confiança dos cidadãos, previsto no artigo 2º da CRP. Conforme dispõe o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 13-11-2007, no âmbito do processo n.º 0164A/04 que “os citados princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança assumem-se como princípios classificadores do Estado de Direito Democrático, e que implicam um mínimo de certeza e segurança nos

direitos das pessoas e nas expectativas juridicamente criadas a que está imanente uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na atuação do Estado” (negrito nosso).

XXX. Assim, a Meritíssima Juiz na primeira sentença, proferida no âmbito do processo n.º 79/21.1BELRA, absolve as Requeridas da instância por considerar que a Requerente não fazia “alusão nos seus estatutos à proteção do ambiente e urbanismo (valores a que se poderia reconduzir o objeto da presente ação)” (cfr. doc. 2), acrescentando de seguida que “a simples alusão aos “direitos e interesses” dos associados não delimita minimamente um fim estatutário como o que confere legitimidade para uma demanda ao abrigo do direito de ação popular, pelo que é de concluir pela verificação da exceção de ilegitimidade ativa para a propositura da medida cautelar requerida por via da legitimidade popular” (negrito nosso).

XXXI. Remodelados os estatutos em conformidade com o entendimento da Meritíssima Juiz do tribunal a quo, e não obstante esta questão ter sido completa e absolutamente ultrapassada, uma vez que, por iniciativa da Requerente alterou os seus estatutos, ainda assim, a sentença ora recorrida, volta, uma vez mais, a julgar procedente a exceção de ilegitimidade ativa da Requerente, proferindo uma sentença praticamente igual à primeira, ignorando por completo a total alteração que sofreram os estatutos da Requerente.

XXXII. Ora, os cidadãos, depositaram a sua confiança no poder judicial e na interpretação realizada pela Meritíssima Juiz da primeira providência cautelar apresentada pela Requerente e, perante uma primeira decisão desfavorável, atuaram no sentido de tornar possível a sua legitimidade ativa na presente providência cautelar, vendo as suas expectativas jurídicas claramente postas em causa por esta nova sentença, que desentendeu por completo aos interesses aqui em presença e ao respeito pela legalidade.

XXXIII. Ora, o artigo 3.º, al. b) da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, ao prever como um dos requisitos para a legitimidade ativa das associações “o incluírem

expressamente nas suas atribuições ou nos seus objetivos estatutários a defesa dos interesses em causa no tipo de ação de que se trate”, remete, como já referido, para os interesses previstos no artigo 1.º, n.º2, entre os quais a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, a proteção do consumo de bens e serviços, o património cultural e o domínio público, todos eles interesses difusos.

XXXIV. Andou mal o tribunal a quo ao considerar que se mantém a falta de legitimidade por violação do princípio da especialidade, não só porque, por um lado, lhe faltou, por completo, fundamentação que o permita justificar, mas também, por outro lado, porque entra em clara contradição com o decidido na primeira sentença, no âmbito do processo n.º 79/21.1BELRA. Vejamos: Pode ler-se na primeira sentença proferida no âmbito do processo 79/21.1.BELRA que “atento o disposto no artigo 2.º da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, a Requerente é titular do direito de ação popular se defender os interesses previstos no artigo 1.º daquele diploma, a saber “a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, a proteção do consumo de bens e serviços, o património cultural e o domínio público”. Os fins estatutários da Requerente da presente ação não se reconduzem a nenhum daqueles valores e interesses difusos ou coletivos. Depois, ainda que se pudesse cogitar que os “direitos e interesses” dos moradores associados se pudessem reconduzir àqueles interesses difusos ou coletivos, a associação em si apenas tem legitimidade se incluir “expressamente nas suas atribuições ou nos seus objetivos estatutários a defesa dos interesses em causa no tipo de ação de que se trate” (artigo 3.º, al. b), da Lei n.º83/95, de 31 de agosto), o que não resulta dos estatutos juntos aos presentes autos. A alusão aos direitos e interesses dos moradores associados é francamente insuficiente para se afirmar a legitimidade da ora Requerente, face ao princípio da especialidade que a vincula” (negrito nosso).

XXXV. Efetivamente, a Requerente pretende prosseguir, desde a sua constituição, um conjunto de interesses difusos e coletivos, e ainda que se

considere que, ab initio, os mesmos não constavam expressamente dos seus estatutos, foi precisamente por esse motivo que, após a sentença proferida no âmbito do processo n.º 79/21.1.BELRA, a Requerente alterou os seus fins estatutários, por forma a alinhar-se com o entendimento pugnado pelo tribunal a quo.

XXXVI. Acontece que, surpreendentemente, o entendimento da Meritíssima Juiz, na sentença ora recorrida, proferida após uma total alteração aos estatutos da A..., vem agora entender que “perante a delimitação teórica dos vários interesses defensáveis, a economia e turismo locais, abstratamente considerados, poderão configurar interesses difusos, enquanto interesses unitários da comunidade. A linha que separa a classificação destes interesses enquanto interesses difusos de interesses coletivos é ténue. Abstratamente, como referimos, é defensável, mas dependerá (como sempre dependeria aliás) daquilo que é concretamente sustentado para a proteção dos direitos invocados” (negrito nosso). Acrescentando que “ora, para sustentar a violação dos interesses atinentes à economia e turismo locais a Requerente convocou os prejuízos ao nível do setor imobiliário, um interesse puramente económico e individualizável (ainda que possa ser um interesse coletivo, na aceção de um interesse particular comum a um certo espectro da comunidade)” (negrito nosso).

XXXVII. E ainda “por todo o exposto, se a Requerente, efetivamente, prossegue a defesa e demanda a proteção de determinados interesses difusos, prossegue igualmente a defesa e clama proteção por interesses não difusos, individualmente apropriáveis, eventualmente diluíveis por um elevado número de indivíduos da comunidade, mas não pela comunidade como um todo. E, no fundo, é essa característica que distingue os direitos difusos dos interesses coletivos: os interesses coletivos, embora presentes e diluídos genericamente pela comunidade, não são interesses unitários da comunidade” (negrito nosso).

XXXVIII. Ora, se na primeira sentença que proferiu, a Meritíssima Juiz tratou de

forma indiferenciada os interesses difusos e coletivos, referindo sempre que, para que uma associação tivesse legitimidade ativa no âmbito de uma ação popular, teria que defender e prosseguir valores e interesses difusos ou coletivos, na segunda sentença, da qual ora se recorre, indica como fundamento da ilegitimidade da Requerente o facto de, para além de prosseguir interesses difusos, prosseguir igualmente interesses coletivos, o que não se compreende esta alteração de entendimento jurídico para a mesma situação por si analisada poucos meses antes

XXXIX. De todo o modo, certo é que não se compreende como é considerada a existência de ilegitimidade ativa por parte da Requerente, porque a mesma prossegue interesses difusos, nada impedindo que esta possa prosseguir igualmente interesses coletivos, sendo certo que quer a doutrina quer a jurisprudência se referem, as mais das vezes, a interesses difusos ou coletivos, de forma indiferenciada, e incluindo quer uns quer outros no direito de ação popular

XL. Neste sentido, veja-se o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, datado de 08 de setembro de 2016, no âmbito do Processo n.º 7617/15.7T8PRT.S1: “A ação popular tem como objeto a tutela de interesses difusos (o que compreende os interesses difusos *stricto sensu*, os interesses coletivos e os interesses individuais homogêneos), os quais se caracterizam por possuírem uma dimensão individual e supra individual, pela sua titularidade caber a todos e a cada um dos membros de uma classe ou de um grupo (independentemente da sua vontade) e por recaírem sobre bens que podem ser gozados de forma concorrente e não exclusiva.” (negrito nosso).

XLI. Efetivamente, têm entendido os nossos tribunais estarem abrangidos pelos interesses difusos (*latu sensu*), quer os interesses difusos *strictu sensu*, quer os interesses coletivos, quer os interesses individuais homogêneos, como pareceu entender, até, a Meritíssima Juiz do tribunal a quo na primeira sentença que proferiu.

XLII. Nesta senda discorre igualmente o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, datado de 24 de Novembro de 2020, no âmbito do Processo n.º 7692/20.2T8LSB-A.L1-7, ao referir que “o objeto de uma ação popular são os interesses difusos, onde podem incluir-se, quer os interesses difusos “*stricto sensu*”, quer os interesses coletivos, quer ainda os respetivos interesses individuais homogéneos” (negrito nosso).

XLIII. E, no mesmo sentido, surgem-nos muitos outros acórdãos, nomeadamente o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 04-12-2018, no âmbito do Processo n.º 7074/15.8T8LSB.L1, ao dispor que “distinguindo entre interesses difusos *stricto sensu*, interesses coletivos e interesses individuais homogéneos, vem a doutrina e jurisprudência admitindo que todos podem ser abrangidos pela ação popular, afigurando-se, pois, correta a asserção de que esta tem, assim, por objeto a tutela de interesses difusos (*latu sensu*)” (negrito nosso).

XLIV. Ora, parece-nos por demais evidente que, tendo em conta a jurisprudência ora citada, e citada até pela Meritíssima juiz do tribunal a quo no âmbito da primeira sentença proferida no processo n.º 79/21.1BELRA, será indiferente a qualificação dos interesses prosseguidos pela Requerente, uma vez que, quer sejam, efetivamente, interesses difusos, quer sejam considerados interesses coletivos, quer sejam, até, interesses individuais homogéneos, sempre serão abrangidos pelos interesses difusos (*latu sensu*), bastando, assim, que os mesmos correspondam aos que se encontram previstos no artigo 1.º, n.º2 da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 9.º, n.º 2 do CPTA, e artigo 52.º da CRP, e se encontrem expressamente identificados nos estatutos da associação, o que agora já se verifica, após alteração nesse sentido. A não ser assim, tornar-se-ia difícil ou mesmo impossível, a qualquer associação, propor uma qualquer ação popular para defesa dos seus interesses.

XLV. Vejamos por exemplo o que dispõe o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 14-07-2015, no âmbito do processo n.º 0549/15, quando diz que “têm legitimidade ativa - independentemente de qualquer lesão específica

na sua esfera jurídica, património ou demonstração de benefícios diretos e imediatos que derivariam da anulabilidade ou suspensão do ato - os requerentes que invocam a violação de preceitos constitucionais de legalidade e qualidade de vida dos habitantes de Lisboa, por estar em causa a defesa de “interesses difusos” gerais e unitários da comunidade quanto à regularidade de um concreto desempenho por parte da Administração”.

XLVI. Ou, por outro lado, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 02-10-2014, no âmbito do processo n.º 0377/14 “a APIFARMA, quando requer a suspensão de eficácia, tenta garantir um interesse que é expressão de um interesse coletivo, sendo lesada para efeitos do disposto no art. 73º, nº2, uma vez que a sua intervenção se destina a prosseguir interesses que estatutariamente lhe cabe defender e aproveita a todas as empresas associadas que integram o mercado em questão, as quais são titulares de interesses idênticos e indivisíveis”.

XLVII. Em ambos os casos estão presentes associações que visam proteger interesses, diluíveis por um elevado número de indivíduos da comunidade, mas que não são interesses da comunidade como um todo. No primeiro caso, está em causa a qualidade de vida dos habitantes de Lisboa, e no segundo caso, estão em causa as empresas associadas que integram o mercado em questão, titulares dos mesmos interesses. Ambas as associações, segundo a sentença ora recorrida, sempre se encontrariam impedidas de defender os seus interesses através de uma ação popular, sendo-lhes vedado o acesso à justiça.

XLVIII. Entendeu a Meritíssima Juiz que, em sede de periculum in mora, a Requerente sustentou, na providência cautelar apresentada, que caso as obras tenham início, serão colocadas em causa as expetativas dos moradores, empresários e comerciantes, entendo que a Requerente não referiu, porém, que expetativas são essas.

XLIX. Ora, veja-se o disposto nos artigos 119.º, 120.º e 121.º do requerimento inicial apresentado pela Requerente: “119.º In casu, cremos que está verificado

o requisito da perigosidade uma vez que, se as obras avançarem, poderão causar-se prejuízos de difícil reparação, nomeadamente demolições, como já ocorreu no caso do terreno no qual foram abatidos alguns eucaliptos, situação essa irreversível, assim como os danos causados para os moradores das habitações à volta do perímetro em causa onde será construída a unidade industrial.^{120.º} Acresce que, caso as obras iniciem, tornar-se-á muito mais difícil reverter a situação, pois tal já implicaria a demolição de obras eventualmente efetuadas o que, por princípio, seria já mais difícil obter junto do tribunal, exigindo provavelmente uma outra providência, como o embargo de obra nova.^{121.º} Se a situação progredir, tal colocaria em causa as expectativas dos moradores, empresários e comerciantes que pretendem ver acautelados os seus direitos, impedindo a progressão das obras por parte da L..., de forma que, não sendo devidamente apreciada a providência cautelar a ação principal perderia o seu efeito útil.”

L. Ora, uma perfunctória leitura destes artigos permite entender perfeitamente em que sentido vão as referidas expectativas dos moradores, empresários e comerciantes, que poderão vir a ser comprometidas pela execução dos atos que ora se pretendem travar, relacionadas, nomeadamente, com as demolições necessárias à construção da unidade industrial, demolições essas que, à semelhança dos eucaliptos já abatidos, são irreversíveis, existindo um fundado receio de que venham a ser abatidos os eucaliptos restante e demolidos muitos outros bens existentes nos terrenos.

LI. Diga-se, aliás, que não obstante serem perfeitamente percecionáveis da leitura do requerimento inicial, nem tão pouco seria necessário, à decisão desta providência, que estivessem cabalmente identificadas e explanadas todas as expectativas colocadas em causa.

LII. É que, veja-se, encontramos-nos em sede de providência cautelar, bastando, por isso, que exista uma elevada probabilidade de se vir a verificar o efeito pernicioso, não tendo que demonstrar qualquer prejuízo, bastando estar em

causa um indício forte de não cumprimento da lei, para afetar uma generalidade de pessoas, e que, a decisão que venha a ser proferida no âmbito da ação principal não seja, possivelmente, proferida em tempo útil.

LIII. Acresce que a Meritíssima Juiz alegou também que para sustentar a violação dos interesses atinentes à economia e turismo locais, a Requerente convocou apenas os prejuízos a nível de sector imobiliário, concluindo que este seria um interesse puramente económico e individualizável (ainda que possa ser um interesse coletivo). Ora, também aqui, ainda que se venha a considerar os prejuízos ao nível do setor imobiliário como um interesse coletivo, o mesmo inserir-se-ia sempre numa qualificação de interesses difusos (*latu sensu*), pelo que estamos mais uma vez perante uma incorreta interpretação do que foi exposto pela Requerente no seu requerimento inicial, designadamente nos arts. 122.º, 123.º e 124.º da Petição inicial.

LIV. Efetivamente, da análise dos supra expostos artigos, facilmente se entende que a desvalorização abrupta do setor imobiliário, surge como uma consequência direta dos maus odores e impactos ambientais, a nível do ar, da água e do solo, decorrentes da construção da unidade industrial, que prejudicaria exponencialmente, por um lado, a qualidade de vida, saúde e bem-estar da população e, por outro lado, o meio ambiente, sendo estes interesses difusos. Sendo certo que a desvalorização abrupta do setor imobiliário circundante, terá reflexos, não apenas nos terrenos onde será construída a unidade industrial, mas sim em toda uma região, o que, em última instância, se refletirá negativamente, como é bom de ver, na economia como um todo.

LV. Destarte, tendo em conta o que se encontra exposto no requerimento inicial, e que não foi aceite pela Meritíssima Juiz, e considerando também a conclusão já amplamente justificada de que os interesses difusos *latu sensu* englobam não só os interesses difusos *strictu sensu*, mas também interesses coletivos e interesses individuais homogêneos, não pode a Requerente conformar-se com o raciocínio apresentado pelo tribunal a quo.

LVI. Além de tudo o que foi dito, e sendo dever da Administração Pública atuar em conformidade com a lei, os cidadãos esperam que estas ilegalidades possam ser devidamente repostas pela Administração. Ora, estando em causa a violação de lei e de preceitos constitucionais, a legitimidade ativa da requerente sempre estaria cumprida pois estes consubstanciam interesses difusos e como tal, sempre poderiam ser objeto da presente providência cautelar.

LVII. Neste seguimento refere o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, datado de 14-07-2015, Processo n.º: 0549/15: “Têm legitimidade ativa - independentemente de qualquer lesão específica na sua esfera jurídica, património ou demonstração de benefícios diretos e imediatos que derivariam da anulabilidade ou suspensão do ato - os requerentes que invocam a violação de preceitos constitucionais de legalidade e qualidade de vida dos habitantes de Lisboa, por estar em causa a defesa de “interesses difusos” gerais e unitários da comunidade quanto à regularidade de um concreto desempenho por parte da Administração.” (negrito nosso)

LVIII. Por todo o exposto, a sentença recorrida deve ser revogada e substituída por um acórdão que determine a verificação da legitimidade ativa da Requerente para propor uma ação popular e, conseqüentemente, a presente providência cautelar e, por conseguinte, dê total procedência ao pedido efetuado pela Requerente.

LIX. Estatui o n.º 2 e 3 do artigo 94.º do CPTA o seguinte: “2 - A sentença começa por identificar as partes e o objeto do litígio, enunciando as questões de mérito que ao tribunal cumpra solucionar, ao que se segue a exposição dos fundamentos de facto e de direito, a decisão e a condenação dos responsáveis pelas custas processuais, com indicação da proporção da respetiva responsabilidade. 3 - Na exposição dos fundamentos, a sentença deve discriminar os factos que julga provados e não provados, analisando criticamente as provas, e indicar, interpretar e aplicar as normas jurídicas correspondentes.” E dispõe o artigo 607º, n.º 2 e 3 do CPC que “2 - A sentença

começa por identificar as partes e o objeto do litígio, enunciando, de seguida, as questões que ao tribunal cumpre solucionar.³ - Seguem-se os fundamentos, devendo o juiz discriminar os factos que considera provados e indicar, interpretar e aplicar as normas jurídicas correspondentes, concluindo pela decisão final.”

LX. Nos termos do artigo 615º, n.º 1/ alínea b) do CPC, aplicável por força do art. 1.º do CPTA, a sentença é nula quando “Não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão.”

LXI. A Constituição da República Portuguesa ainda refere no artigo 205º, nº 1 que “As decisões dos tribunais que não sejam de mero expediente são fundamentadas na forma prevista na lei.”

LXII. Ora, tendo em conta a decisão da Meritíssima Juiz que julgou procedente a exceção de ilegitimidade ativa da requerente considerando não estar cumprido o princípio da especialidade, sem, contudo, justificar/fundamentar porque razão o entende, viola de forma clara e flagrante a lei e o dever de fundamentação da sentença, ferindo-a de nulidade por absoluta falta de fundamentação.

LXIII. Pese embora não ignoremos o facto de a Doutrina e a jurisprudência virem a entender que apenas a ausência absoluta de fundamentação torna uma sentença nula. No entanto, se tivermos em consideração a total falta de fundamentação na apreciação do não cumprimento do princípio da especialidade, e sendo este o motivo pelo qual considerou a Meritíssima Juiz do tribunal a quo dar procedência à exceção da ilegitimidade ativa, só podemos concluir que esta falta de fundamentação é absoluta. Não resulta, pois, compreensível da sentença porque razão considera a Meritíssima Juiz que não se encontra verificado o Princípio da especialidade, sendo que seria fundamental que o fizesse, tendo em consideração que foi com base nessa interpretação que decidiu pela absolvição da instância.

LXIV. Assim, e tendo em conta que o “não cumprimento do princípio da especialidade” é a razão pela qual a Meritíssima juiz decretou a ilegitimidade

ativa da requerente, não se pode admitir uma sentença que não venha fundamentar de maneira alguma o ponto primordial desta decisão. A este respeito refere-se o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, datado de 25-05-2016, Processo nº: 02511/08.0BEPRT: “A nulidade da sentença por falta de fundamentação de facto ou de direito só abrange a falta absoluta de motivação da própria decisão e não já a falta de justificação dos respectivos fundamentos; isto é, a nulidade só é operante quando haja total omissão dos fundamentos de facto ou de direito em que assenta a decisão.” (negrito nosso).

LXV. Ainda o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, datado de 18-10-2007, Processo n.º: 01069/03 – PORTO refere também: “A nulidade da sentença, por falta de motivação, a que alude a alínea b) do nº-1 do artº. 668º do CPC, traduz-se na total omissão dos fundamentos de facto ou dos fundamentos de direito em que assenta a decisão, sendo que, uma especificação dessa matéria, apenas incompleta ou deficiente, não afecta o valor legal da sentença, qualificando-a como nula.” (sublinhado nosso) E ainda, o supra citado Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, datado de 28-06-2019, Processo nº: 00234/17.9BEMDL: “Preceitua-se na al. b) do nº1 do artº. 615º do CPC que “É nula a sentença quando não especifique os fundamentos de facto e direito que justifiquem a decisão”.

LXVI. Relativamente ao não cumprimento do princípio da especialidade, a sentença não especifica, pois, os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão, não sendo possível perceber qual foi o raciocínio lógico da Meritíssima Juiz ao proferir a decisão e nem tão pouco o motivo de não estar cumprido.

LXVII. Nestes termos e nos melhores de direito, salvo melhor opinião, a sentença está inquinada de nulidade por violação do artigo 615º, n.º 1/ alínea b) do CPC, aplicável ex vi art. 1.º do CPTA.

O Requerido apresentou contra-alegações, tendo concluído o seguinte:

1. A Recorrente procedeu à junção de dois documentos com as suas alegações, o primeiro constituído por cópia da sentença proferida no processo n.º 79/21.1BELRA e segundo constituído por cópia de escritura pública (doc. n.º 2).
2. O artigo 651.º, n.º 1 do CPC que «As partes apenas podem juntar documentos às alegações nas situações excepcionais a que se refere o artigo 425º ou no caso da junção se ter tornado necessária em virtude do julgamento proferido na primeira instância.»
3. Por sua vez, o artigo 425.º do CPC dispõe que «Depois do encerramento da discussão só são admitidos, no caso de recurso, os documentos cuja apresentação não tenha sido possível até àquele momento.»
4. Onde, a junção de documentos em sede de recurso tão-só poderá ser exceionalmente admitida (1.) face à impossibilidade de apresentação do documento anteriormente ao recurso ou (2) ter o julgamento da primeira instância introduzido na ação um elemento de novidade que torne necessária a consideração de prova documental adicional
5. No caso concreto, estando em causa documentos que a Recorrente já tinha conhecimento e posse à data da propositura da ação, não se prefigura como atendível qualquer circunstância que demonstre a impossibilidade – ou mesmo a inconveniência – num quadro de normal diligência referida aos seus interesses, da junção dos ditos documentos em momento anterior ao ora considerado, razão pela qual deverão os mesmos ser desentranhados.
6. A Recorrente aponta como vícios da D. sentença recorrida (1.) a contradição da decisão que considerou a Recorrente como parte ilegítima com o disposto nos artigos 9.º, n.º 2, do CPTA, 1.º, 2.º, e 3.º da Lei n.º 83/95, de 31/08, e no artigo 52.º, n.º 1 da CRP, colocando em causa certos valores e direitos constitucionais, entre os quais o direito de associação, previsto no artigo 46.º da CRP, o direito de ação popular e o acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, previsto no artigo 20.º da CRP, (2.) a omissão de fundamentação da

consideração relativa à violação do princípio da especialidade, e (3.) contradição da D. sentença recorrida com a D. sentença proferida no processo n.º 79/21.1BELRA.

7. Porém, não assiste razão à Recorrente, pois, de acordo com as disposições conjugadas do n.º 1 do artigo 55.º, ex vi artigo 112.º, e n.º 2 do artigo 9.º, todos do CPTA, têm legitimidade para impugnar um ato administrativo em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público.

8. Esta legitimidade ativa refere-se aos titulares de um interesse difuso, ou seja, a interesses difusos em sentido estrito, interesses coletivos e interesses individuais homogêneos.

9. Os termos previstos na lei referidos no n.º 2 do artigo 9.º são, tanto os termos da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, que trata, em termos gerais, do "Direito de participação procedimental e de ação popular", como os dos diversos diplomas avulsos que regulam a defesa dos valores e bens constitucionais (cfr. artigo 52.º da CRP) ali também enunciados, e que recortam as formas de intervenção administrativa ou judicial dos particulares e das pessoas coletivas para alcançarem esses objetivos.

10. Porém, não basta que a legitimidade das associações na ação popular de afira a partir dos interesses, bens ou valores que se insiram no seu objeto social, no cumprimento das finalidades e objetivos para que foi constituída

11. Impõe-se, igualmente, a verificação do cumprimento do chamado princípio da especialidade, do qual resulta a necessidade de verificação da defesa de concretos e identificados interesses difusos a proteger – não bastando a sua invocação abstrata – ónus esse não cumprido pela recorrente.

12. Por seu lado, ao contrário do que alega a Recorrente, o Tribunal a quo não entrou em contradição com a sentença proferida no processo n.º 79/21.1BELRA.

13. Na verdade, a Recorrente, também quanto a este aspeto, caiu no mesmo equívoco, ao não destrinçar a alegação abstrata da defesa de interesses difusos – neste caso, nos seus estatutos – e a alegação da factualidade concreta que consubstancie uma suposta violação destes interesses in casu.

14. Ou seja, não basta a mera circunstância de a recorrente ter procedido à alteração dos seus estatutos, daí passando a constar a defesa dos interesses difusos e coletivos em questão, para suprir a ilegitimidade declarada no Proc. n.º 79/21.1BELRA, se a mesma não for acompanhada da alegação dos concretos factos que configurem os atos ou as situações que se pretendem prevenir ou cessar, circunstância necessária à verificação da legitimidade ativa das associações na ação popular à luz do princípio da especialidade.

15. Devendo, como tal, improceder o recurso.

O Ministério Público não se pronunciou.

Da admissibilidade de documentos:

Com as suas alegações recursivas a Recorrente apresentou dois documentos.

A Recorrida L... pugna pela inadmissibilidade de tal junção, nos termos do ar.º 651º e 425º do CPC.

Os documentos em questão são os seguintes:

- cópia da sentença proferida no processo n.º 79/21.1BELRA em 24 de maio de 2021;
- cópia de escritura pública relativa à constituição da Requerente, lavrada em 20 de janeiro de 2021.

Estes documentos integram o processo cautelar n.º 79/21.1BELRA que, tal como o presente processo, se encontra apenso ao processo n.º 80/21.5BELRA, razão pela qual tal junção é, antes de mais, impertinente e desnecessária e, por isso, se indefere.

II - Objeto do recurso:

Em face das conclusões formuladas, cumpre decidir as seguintes questões:

1. Nulidade da sentença por falta de fundamentação (art.º 615º, n.º 1, al. b) do CPC);
2. Erro de julgamento em matéria de direito: violação dos art.ºs 52º, n.º 3 da CRP, 1º, n.º 1, 2º e 3º da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto e 9º, n.º 2 e 112º, n.º 1 do CPTA.

III - Fundamentação De Facto:

Com interesse para a decisão da causa, é a seguinte a factualidade que se julga provada:

1. Em 20 de janeiro de 2021 foi lavrada escritura de constituição da associação privada sem fins lucrativos denominada “Associação de M...”, constando do artigo 3.º do seu estatuto que tem como objecto a defesa dos direitos e interesses dos moradores, investidores e proprietários da zona geográfica de Guia e limítrofes (cfr. estatutos juntos ao processo cautelar n.º 79/21.1BELRA, a fls. 148).
2. Em 21 de janeiro de 2021 a Associação de M... intentou, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria, o processo cautela que aí correu termos sob o n.º 79/21.1BELRA e a ação administrativa que aí corre os seus termos sob o n.º 80/21.5BELRA.
3. Por sentença de 24 de maio de 2021 proferida no processo n.º 79/21.1BELRA foi julgada procedente a execução de ilegitimidade ativa com a seguinte fundamentação:

Além de a associação ora Requerente não fazer alusão nos seus estatutos à protecção do ambiente ou do urbanismo (valores a que se poderia reconduzir o objecto da presente acção), os fins delimitados não são puramente difusos ou colectivos, uma vez que visam a defesa dos direitos e interesses dos associados. Os direitos e interesses dos associados tanto podem ser interesses difusos (direitos insusceptíveis de apropriação individual, mas de que todos gozam) ou colectivos, como podem ser interesses e direitos puramente individuais e próprios, como o direito de iniciativa económica.

A simples alusão aos “direitos e interesses” dos associados não delimita minimamente um fim estatutário como o que confere legitimidade para uma demanda ao abrigo do direito de acção popular, pelo que é de concluir pela verificação da excepção de ilegitimidade activa para a propositura da medida cautelar requerida por via da legitimidade popular, uma vez que a associação ora Requerente não tem por fim específico a defesa de interesses difusos, requisito processual previsto no artigo 9.º, n.º 2, do CPTA e no artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 83/95, de 31/08, o que determina a absolvição da Entidade Demandada da instância, nos termos do disposto no artigo 89.º, n.º 2, do CPTA.

4. Em 4 de junho de 2021 foi lavrada escritura pública de alteração do artigo 3.º dos estatutos da Requerente, passando a constar dele que a associação tem como fim a defesa dos interesses dos moradores, investidores e proprietários na zona geográfica de Guia e limítrofes, designadamente na defesa do património material e imaterial, reorganização das freguesias, economia, turismo, empreendedorismo, inovação, áreas de actuação externas, ordenamento do território, urbanismo, reabilitação urbana, espaço público, planeamento ecológico, acompanhamento do plano director municipal, ambiente, estrutura verde, energia, qualidade de vida, higiene urbana, causa animal, habitação, desenvolvimento local, saúde, cidadania, promoção da

igualdade de direitos e oportunidade, combate à pobreza, migrações, orçamento participativo, cultura, interculturalidade, educação, juventude e desporto, transportes, mobilidade, acessibilidade pedonal, segurança e protecção civil (fls. 938).

5. O presente processo cautelar foi intentado no dia 8 de junho de 2021.

*

6. Em 18 de fevereiro de 2020 foi presente a reunião extraordinária da Câmara Municipal de Pombal a informação n.º .../UJ/20 relativa a “Procedimento de Hasta Pública – Alienação de prédios rústicos para afetar à Construção Industrial.” Nos termos da qual (...) “tendo presente que é pretensão do Município de Pombal alienar um conjunto de prédios, integrados em domínio privado municipal, com localização contígua à nascente da Zona Industrial da Guia, com o escopo de alargar a área de acolhimento empresarial, mediante a captação de indústria de grande dimensão, potenciando o incentivo à fixação de novos projetos empresariais desta natureza, e, consequentemente, a expressiva criação de emprego e promoção do desenvolvimento local, estimando-se que a almejada alienação ascenda a valor superior a “1000 vezes a RMMG”, afigurar-se-á necessário que o órgão Assembleia Municipal autorize o órgão Câmara Municipal a proceder à alienação do conjunto de prédios em referência, revelando-se de toda a pertinência que, ante o quadro legal vigente e tendo como esteio a estrita observância dos princípios basilares de direito administrativo, designadamente dos princípios da boa administração, da boa fé, da imparcialidade, da concorrência e da transparência (cf. Código do Procedimento Administrativo e Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto), seja determinado o recurso a hasta pública, devendo para o efeito aquele órgão aprovar as condições gerais do respetivo procedimento.” (documento n.º 1

junto com o requerimento inicial);

7. Mais foi proposto “(...) remeter a Informação ao órgão Câmara Municipal, bem como, os respetivos anexos para que, ao abrigo do disposto nas alíneas i) do n.º 1 do artigo 25.º, conjugado com o disposto nas alíneas g) e ccc) do n.º 1 do artigo 33.º ambos do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e, ainda com o estatuído nos artigos 86.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, delibere no sentido de: a) remeter ao órgão Assembleia Municipal as minutas de Programa de Procedimento de Hasta Pública – Alienação de Prédios Rústicos para Afetar a Construção Industrial, respetivos anexos e de Edital, que ora se juntam para apreciação, aprovação e consequente autorização para o órgão Câmara Municipal proceder à alienação do conjuntos dos prédios a que se alude no Anexo I do mencionado Programa de Procedimento, nos termos e condições definidos para o efeito, e b) Propor ao órgão Assembleia Municipal a composição da Comissão que deverá representar o Município de Pombal na hasta pública que deverá ser constituída por um Presidente, dois vogais e dois vogais suplentes, podendo a mesma, por razões de funcionalidade, ser coadjuvada por colaborador da Autarquia.” (documento n.º 1 junto com o requerimento inicial).

8. A Câmara Municipal de Pombal deliberou aprovar o proposto, bem como propor à Assembleia Municipal a nomeação da composição da Comissão que deveria representar o Município de Pombal na hasta pública (documento n.º 1 junto com o requerimento inicial).

9. Na sessão ordinária da Assembleia Municipal que teve lugar no dia 28 de fevereiro de 2020 foi deliberado aprovar o proposto (documento n.º 2 junto com o requerimento inicial).

10. Em 3 de março de 2020 foi publicitado, por edital, que a Assembleia Municipal deliberou na sessão ordinária de 28 de fevereiro de 2020 autorizar a Câmara a alienar, em hasta pública, o conjunto de prédios a que se alude no anexo I do Programa de Procedimento de Hasta Pública, nos termos constantes do documento n.º 3 junto com o requerimento inicial.

11. Por proposta datada de 15 de abril de 2020 a L... - I..., SA, apresentou ao abrigo da cláusula 9.ª do Programa de Procedimento de Hasta Pública a sua proposta para a aquisição dos prédios constantes do Anexo I pelo valor de 640.000,00€ (seiscentos e quarenta mil euros), tendo emitido cheque visado no montante de 96.000,00€ (noventa e seis mil euros) correspondente a 15% do preço global proposto (documento n.º 6 junto com o requerimento inicial).

12. Em 22 de abril de 2020 a Comissão designada para o efeito procedeu à abertura do único sobrescrito recebido identificando como única candidata a sociedade requerida L..., tendo a mesma sido admitida, e anunciada a adjudicação provisória pelo valor proposto (documento n.º 7 junto com o requerimento inicial).

13. Na reunião ordinária da Câmara Municipal de Pombal de 8 de maio de 2020 foi deliberado:

“- Adjudicar a alienação dos prédios rústicos a afetar a construção industrial, à sociedade L... - I..., SA, com sede em Marinha das Ondas, pelo valor global de €640 000,00 (seiscentos e quarenta mil euros); e,

-Ordenar a notificação à sociedade L... - I..., SA, da adjudicação definitiva, juntando a minuta do contrato a celebrar, concedendo-lhe o prazo máximo de 10 dias para que se pronuncie sobre a mesma e proceda ao pagamento de 35% (trinta e cinco por cento) do valor total da arrematação, seguindo-se os demais termos até à celebração da competente escritura pública de compra e venda”.

(documento n.º 9 junto com o requerimento inicial).

14. Em 4 de junho de 2020, a Requerida L..., requereu a prorrogação dos prazos constantes da minuta do contrato com fundamento na Pandemia Covid19 de modo a que o prazo constante do ponto 3 de tal minuta para apresentação do pedido de informação prévia passasse a ser de 180 dias e não apenas de 90 dias e que o prazo referido no ponto 12 da mesma minuta para a “completa elaboração” fosse de 24 meses e não 18 meses (documento n.º 11 junto com o requerimento inicial).

15. Tal pedido foi aprovado em reunião da Assembleia Municipal de 30 de junho de 2020 (documento n.º 12 junto com o requerimento inicial).

16. Em 11 de setembro de 2020 foi celebrada a escritura pública de compra e venda relativa aos prédios rústicos em questão (documento n.º 14 junto com o requerimento inicial).

17. A Requerida ficou sujeita, entre outras, às seguintes condições: 1. Diligenciar pela anexação dos prédios junto da autoridade Tributária, mediante inscrição do novo prédio sob um único artigo e menção da correspondência aos artigos antigos, conforme preceituado o Regime Jurídico da Estruturação Fundiária aprovado pela Lei n.º 11/2015, de 27 de agosto, na sua atual redação; 2. Afetar o uso da área adquirida à construção de uma unidade industrial, na estrita observância pelos Instrumentos de Gestão Territorial, eficazes e em vigor; 3. Apresentar e instruir, a expensas suas, pedido de informação prévia, designadamente para solicitar à Câmara Municipal, a título prévio, informação sobre a viabilidade de realizar a operação urbanística associada à construção da unidade industrial pretendida, bem como sobre os respetivos condicionamentos legais ou regulamentares, nomeadamente relativos a infraestruturas, servidões

administrativas e restrições de utilidade pública, índices urbanísticos, cércas, afastamentos e demais condicionantes aplicáveis à pretensão no prazo máximo de cento e oitenta dias sobre a data da presente escritura; 4. Promover a apresentação de pedido de licenciamento da operação urbanística que consubstancie a construção da unidade industrial pretendida, com os respectivos elementos instrutórios, no prazo máximo de cento e oitenta dias sobre a data do deferimento do pedido de informação prévia a que se alude no número anterior; 5. Pugnar pela elaboração, a expensas suas, de todos os estudos, levantamentos técnicos, projetos planos ou quaisquer documentos que sejam necessários para executar a construção da unidade industrial pretendida; (...) 9. Cumprir todas as obrigações e suportar os custos e encargos relativos ao cumprimento de normas de natureza ambiental; (...) 11. Garantir que as obras sejam executadas com menor impacto possível sobre prédios confinantes. 12. Assegurar que a unidade industrial se encontre em completa laboração dentro dos moldes apresentados no projeto aprovado, no prazo máximo de vinte e quatro meses após a data da emissão do competente alvará de licenciamento da respetiva construção. (...) 15. Sem prejuízo dos prazos a que se alude nos números anteriores, a sociedade adquirente poderá executar a obra de forma faseada, nos termos em que para o efeito venha a ser aprovado em sede de licenciamento, sempre na observância do estabelecido no artigo 59.º do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação e desde que salvaguardados os impactos de estaleiro na envolvente. (...)."

(documento n.º 14 junto com o requerimento inicial).

Inexistem facticidade não provada, com interesse para a decisão da causa.

À exceção dos factos relativos à tramitação do processo e seus apensos, todos os factos que se julgaram provados resultam da análise dos documentos que a seguir a cada um foram expressamente identificados.

IV - Fundamentação De Direito:

1. Da nulidade por falta de fundamentação.

Nos termos do art.º 615º, n.º 1, al. b) do CPC é nula a sentença quando não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão.

A Recorrente entende que a decisão recorrida padece desta causa de nulidade porque se julgou que não estava cumprido o princípio da especialidade sem se justificar tal afirmação.

Não tem razão.

O que resulta da decisão recorrida é que se julgou que a Requerente, para além de interesses difusos visa defender interesses coletivos e que essa circunstância conduz a que não se possa considerar verificado o princípio da especialidade que se extrai da alínea b) do art.º 3º da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto (que regula o direito de participação procedimental e ação popular).

O acerto desta fundamentação constitui o cerne do erro de julgamento que a Recorrente imputa à decisão e que, a seguir, será apreciado.

A sua suficiência não é fundamento de nulidade da decisão que apenas poderá ser declarada em caso de falta absoluta (cfr. v.g. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 12 de janeiro de 2012, processo 0339/09, publicado em www.dgsi.pt e demais jurisprudência aí citada) .

Como ensinou Alberto dos Reis (Código de Processo Civil Anotado, volume V, Coimbra Editora, pág. 140), “há que distinguir cuidadosamente a falta absoluta de motivação da motivação deficiente, medíocre ou errada. O que a lei considera nulidade é a falta absoluta de motivação; a insuficiência ou mediocridade da motivação é espécie diferente, afecta o valor doutrinal da sentença, sujeita-a ao risco de ser revogada ou alterada em recurso, mas não produz nulidade. Por falta absoluta de motivação deve entender-se a ausência total de fundamentos de direito e de facto.”

Pelo que não padece, a sentença recorrida, da nulidade que lhe é imputada.

2. Do erro de julgamento:

A Recorrente considera que o Tribunal a quo errou ao julgar que não tem legitimidade ativa enquanto autora popular, violando assim, designadamente, os art.ºs 9º, n.º 2 e 112º, n.º 1 do CPTA.

Nos termos do art.º 52º, n.º 3 da CRP, “é conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para:

- a) Promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida e a preservação do ambiente e do património cultural;
- b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais”.

Independentemente de ter interesse pessoal na demanda, qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público têm legitimidade para propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, assim como para promover a execução das correspondentes decisões jurisdicionais (art.º 9º, n.º 2 do CPTA).

Sendo que, nos termos do art.º 112º, n.º 1 do CPTA “quem possua legitimidade para intentar um processo junto dos tribunais administrativos pode solicitar a adoção da providência ou das providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias, que se mostrem adequadas a assegurar a utilidade da sentença

a proferir nesse processo

Estamos perante uma questão relativa à ação popular enquanto forma de legitimidade processual ativa.

O que está em causa na ação popular (no contencioso administrativo) “é, em primeiro lugar, o prescindir da exigência de um interesse pessoal e directo como critério aferidor da legitimidade activa: a ação popular transforma os administrados em defensores da legalidade objectiva e do interesse público (...) debilitando o entendimento de que o pedido de anulação de uma decisão administrativa tem sempre de se fundar na existência ou exigência de tutela jurisdicional de uma posição jurídica material reconduzível a um direito subjectivo ou a um interesse directo pessoal” (Paulo Otero, A Ação Popular in ROA, ano 59, vol. III. Dez. 1999, pág. 893).

No requerimento inicial apresentado a Requerente alegou:

- que “o presente processo cautelar é requerido pela Requerente Associação sem fins lucrativos, estando a atuar exclusivamente no âmbito da defesa e interesses dos seus associados e em prol dos interesses e direitos legalmente protegidos de todos os habitantes, empresários e comerciantes da União de Freguesias de Freguesia de Guia, Ilha e Mata Mourisca” (art.º 3º).
- “Designadamente, com a presente tutela cautelar visa a Requerente proteger a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, o urbanismo e economia e turismo locais, isto é, dos habitantes da União de Freguesias de Freguesia de Guia, Ilha e Mata Mourisca e que se mostram violados com o Procedimento de Hasta Pública – Alienação de prédios rústicos para afetar à construção industrial, autorizado por deliberação de 28 de fevereiro de 2020 da Assembleia Municipal da Câmara Municipal de Pombal e publicitado pelo Edital datado de 03 de março de 2020 do Presidente da Câmara” (art.º 4º).
- (...) “para a defesa dos direitos e interesses dos moradores a Requerente foi constituída, conforme escritura que se anexa como ANEXO I”. (art.º 7º).
- “Sendo que, resulta dos Estatutos da Associação, aqui requerente, que a

mesma tem como fim a defesa dos direitos e interesses dos moradores, investidores e proprietários na zona geográfica de Guia e limítrofes, designadamente nas seguintes áreas de atuação: Património material e imaterial; Reorganização das Freguesias; Economia; Turismo; Empreendedorismo; Inovação; áreas de atuação externas (Internacionalização); Ordenamento do Território, Urbanismo; Reabilitação Urbana; Espaço Público, Planeamento Estratégico; Acompanhamento do Plano Diretor Municipal; Ambiente; Estrutura Verde; Energia, Qualidade de Vida, Higiene Urbana, Causa Animal, Habitação; Desenvolvimento Local, Saúde; Cidadania; Promoção da Igualdade de Direitos e Oportunidades; Combate à Pobreza, Migrações; Orçamento Participativo; Cultura; Interculturalidade; Educação; Juventude e Desporto; Transportes; Mobilidade; Acessibilidade Pedonal; Segurança; e Proteção Civil.” (art.º 8º).

- “E, no âmbito das referidas áreas de atuação, a Requerente, entre outros, prosseguirá os seguintes objetivos: “m) Representar os moradores, investidores e proprietários da zona geográfica de Guia e limítrofes, e os associados da A... em todos os atos necessários à prossecução dos objetivos referidos, nomeadamente de natureza judicial e extrajudicial.” (art.º 9º).

- “Com efeito, à Requerente só resta o recurso à via judicial, designadamente, através da tutela cautelar com vista, sobretudo, a prevenir a produção de prejuízos de impossível ou difícil reparação para os seus direitos e interesses legalmente protegidos, em especial, os direitos e interesses legalmente protegidos dos moradores, empresários, comerciantes, e frequentadores/turistas entre outros da União de Freguesias de Guia, Ilha e Mata Mourisca (art.º 52º).

- “É que, a continuidade dos atos de execução do procedimento, especialmente das obras a levar a cabo pela entidade adjudicante, aqui Requerida L..., violam de forma grave e inadmissível os direitos, entre outros, à saúde pública, o ambiente, à qualidade de vida, urbanismo e economia e turismo locais, isto é,

da Guia e limítrofes” (art.º 53º).

- “Designadamente pelos maus odores, impactes ambientais ao nível do ar, água e solo que resultam numa diminuição de forma exponencial da qualidade de vida dos moradores, colocando em causa a sua saúde e bem estar, e ainda o meio ambiente” (art.º 123º).

A “lei” a que se refere o art.º 9º, n.º 2 do CPTA é a Lei n.º 83/95 de 31 de agosto que define os casos e termos em que são conferidos e 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 n.º 3 do artigo 52.º da Constituição (art.º 1º, n.º 1).

Nos termos do seu art.º 2º, n.º 1 “são titulares do direito procedimental de participação popular e do direito de acção 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 directo na demanda”.

E, de acordo com o art.º 3º do mesmo diploma legal que se refere à legitimidade ativa das associações e fundações, constituem requisitos da legitimidade activa das associações e fundações:

- a) A personalidade jurídica;
- b) O incluírem expressamente nas suas atribuições ou nos seus objectivos estatutários a defesa dos interesses em causa no tipo de acção de que se trate;
- c) Não exercerem qualquer tipo de actividade profissional concorrente com empresas ou profissionais liberais.

O Tribunal a quo admite que se mostra cumprido o “requisito formal” previsto no art.º 3º, alínea b) da Lei n.º 83/95 de 31 de agosto. Julgou, no entanto, que não está cumprido o “princípio da especialidade” e que a Requerente “persegue a defesa e demanda a proteção de determinados interesses difusos” nas

também de interesses coletivos que, segundo julgou, por não serem “interesses unitários da comunidade” não podem ser defendidos em ação popular.

Este julgamento não pode manter-se.

A Requerente tem por escopo, designadamente, a defesa de interesses que, em concreto pretende ora fazer valer em juízo: a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, economia e turismo locais, urbanismo e domínio público dos habitantes da União de Freguesias em causa.

Intentou o presente processo cautelar, como autora popular, ao abrigo dos preceitos legais supra transcritos, invocando em abstrato e, depois, concretizando os direitos e bens jurídicos que pretende salvaguardar. (Sendo que enumeração dos interesses que fundam o direito de ação popular é apenas exemplificativa e não exaustiva. Abrangem-se assim “não só os tipos de interesses difusos nela literalmente indicados, como, ainda, os demais, a estes similares ou equiparáveis, não regulados por lei especial” (Entre outros, Luís Lingnau Silveira, A Acção Popular, in BMJ n.º 448, pág. 25)).

Para além de se respeitar o princípio da especialidade do fim (na medida em que a defesa dos interesses que prossegue consta dos seus objetivos estatutários), a Requerente tem personalidade judiciária e não exerce uma atividade profissional concorrente com empresas ou profissionais liberais.

É certo, como se reconhece na sentença recorrida, que interesses difusos e interesses coletivos não são sinónimos. Como explica Miguel Teixeira de Sousa (in Textos, Centro de Estudos Judiciários, 1996, tomo I, Ambiente e Consumo, A protecção Jurisdicional dos Interesses Difusos: Alguns Aspectos Processuais, pág. 232), os interesses colectivos “são igualmente interesses não individuais, pois que são interesses que não possuem um único titular, mas uma pluralidade de titulares; todavia, ao contrário dos interesses difusos, a titularidade dos interesses difusos encontra-se determinada ou circunscrita, ainda que apenas em função de uma determinada situação de facto. (...) Os interesses difusos são, pelo contrário, interesses subjectivamente indeterminados”.

Nas palavras de Lebre de Freitas (A Ação Popular ao Serviço do Ambiente in Ab Vno Ad Omnes, 75 Anos da Coimbra Editora, 1920-1995, Coimbra, 1998, pág. 799), “o interesse colectivo reporta-se a uma comunidade genericamente organizada, cujos membros são como tais identificáveis, mas em que essa organização se processe em termos de pessoa colectiva. O interesse difuso, pelo contrário, reporta-se a um grupo inorgânico de pessoas, cuja composição é, em cada momento, ocasional e por isso não permite a identificação prévia dos respectivos titulares”.

“Os interesses difusos não pertencem a uma pessoa isolada ou grupo delimitado de pessoas mas a uma série indeterminada ou de imprecisa determinação; os seus titulares não estão ligados por um vínculo jurídico definido. Como refere Giannini, no dia em que o interesse difuso encontrar um portador será um interesse coletivo. Este interesse inscreve-se simultaneamente na esfera jurídica de cada cidadão e integra o património do grupo. Quanto ao seu objeto, este traduz-se num bem indivisível, no sentido de ser insuscetível de divisão em quotas atribuídas individualmente a cada um dos interessados e insuscetível de esgotamento” (Mariana Sotto Maior, in “O Direito de Ação Popular na Constituição da República Portuguesa”, Documentação e Direito Comparado”, n.ºs 75/76, 1998, pág. 260).

Tem sido, no entanto, orientação dominante, na jurisprudência (orientação que este Tribunal perfilha), a orientação de acordo com a qual a ação popular “serve” para defender um denominado “interesse difuso em sentido amplo” no qual se compreendem também os interesses coletivos (cfr. v.g , entre muitos outros, os acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 08.09.2016, processo 7617/15.7T8PRT.S1, do Tribunal Central Administrativo Norte de 20.05.2016 e de 15.05.2020, processos 00580/15.6BEBRG, 00520/15.2BEBRG-A respetivamente e do Tribunal da Relação de Lisboa de 04.12.2018 e de 24.11.2020, processos 7074/15.8T8LSB.L1-1 e 7692/20.2T8LSB-A.L1-7 respetivamente, todos publicados em www.dgsi.pt).

“O âmbito de protecção do direito de acção popular estende-se a todas as formas legalmente consignadas de tutela de interesses comuns, sejam difusos, sejam colectivos. Abrange ainda a defesa de interesses individuais homogéneos, na medida em que a respectiva lesão seja consequential relativamente à infracção daqueles interesses comuns” (Jorge Miranda e Rui Medeiros, (2010) Constituição Portuguesa Anotada. Coimbra: Coimbra Editora/Wolters Kluwer, T.I, p.1039 (2ª edição)).

Assim sendo, independentemente dos interesses que a Requerente pretenda fazer valer, assumirem uma natureza difusa *stricto sensu* ou *lato sensu*, tais interesses compreendem-se no âmbito do direito de acção popular constitucionalmente previsto. Mais. Ainda que se entendesse que uma parte dos direitos invocados - designadamente o direito ao turismo - pudesse não assumir esse carácter, é inequivocamente difusa, nos termos supra explanados, a natureza de todos os restantes direitos: a saúde, o ambiente, a qualidade de vida, o urbanismo e a economia. E tanto bastaria para não se afastar a legitimidade da Requerente.

Ao decidir em contrário, a sentença recorrida violou o art.º 52º, n.º 3 da CRP, 1º, n.º 1, 2º e 3º da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto e 9º, n.º 2 e 112º, n.º 1 do CPTA.

Pelo que merece, o recurso, provimento, revogando-se a decisão recorrida e julgando-se a Requerente parte legítima.

*

*

Foi invocada pela Requerida e pela Contrainteressada matéria de excepção, a qual, nos termos que infra se apreciará não procede pelo que, nos termos do art.º 149º, n.º 3 do CPTA, cumpre conhecer do mérito da causa.

Por se julgar que a factualidade alegada pela Requerente a esse propósito não

consubstancia o preenchimento do periculum in mora, julga-se desnecessária a produção de prova sobre a demais factualidade alegada, indeferindo-se os requerimentos probatórios formulados pelas partes (art.º 118º, n.º 5 do CPTA).

Para além da ilegitimidade ativa, foi invocada e qualificada como matéria de exceção a “caducidade do direito de ação” (pelo Requerido e pela Contrainteressada), a inimpugnabilidade dos (futuros) atos suspendendo (pela Contrainteressada) e o caso julgado (também pela Contrainteressada).

A caducidade do direito de ação (designada no atual CPTA como “intempestividade da prática do ato processual” (cfr. art.º 89º, n.º 4, al. k)) e a inimpugnabilidade ao ato impugnado (al. i) do mesmo preceito legal) constituem a alegação de factos tendentes a repelir a pretensão do A. no processo principal, obstando à apreciação do mérito da ação. São, portanto, exceções dilatórias próprias do processo principal (que correspondem a pressupostos processuais da ação administrativa) que determinarão, em caso de procedência, a absolvição do R. dessa instância principal (art.º 89º, n.º 2 do CPTA). A sua apreciação tem, portanto, cabimento, no âmbito da apreciação da aparência de bom direito (ou *fumus boni iuris*) enquanto requisito da tutela cautelar.

No que concerne à exceção de caso julgado, entende a Contrainteressada que o decidido no processo n.º 79/21.1BELRA (cfr. ponto 3. da Fundamentação de Facto) formou caso julgado que foi assim agora violado pelo Tribunal a quo.

Não tem razão.

O caso julgado, enquanto pressuposto processual, conforma um efeito negativo que consiste em impedir qualquer novo julgamento da mesma questão (art.º 580º, n.º 2 do CPC).

Ora, o mérito da causa (cautelar) não foi apreciado já que, como no presente processo, se julgou procedente uma exceção. Inexiste caso julgado material

(quer na sua vertente negativa – por via da exceção de caso julgado, quer na sua vertente positiva – por via da autoridade do caso julgado). Formou-se apenas caso julgado formal, o qual não tem força obrigatória fora do processo n.º 79/21.1BELRA mas apenas dentro dele (cfr. art.º 620º, n.º 1 do CPC).

A providência requerida nesse processo não chegou a ser julgada pelo que, nos termos do art.º 362º, n.º 4 do CPC, é admissível a sua repetição.

Para além do mais, como não pode ignorar a Contrainteressada, os pressupostos subjetivos deste processo cautelar não são integralmente coincidentes com os do processo 79/21.1BELRA posto que, entretanto, a Requerente procedeu à alteração dos seus Estatutos com vista a suprir a falta que lhe foi imputada na primeira decisão e que conduziu à afirmação da sua ilegitimidade.

Termos em que improcede tal exceção.

Do “mérito” da causa:

O decretamento de providências cautelares, independentemente da sua natureza, encontra-se sujeito aos critérios previstos no n.º 1 e no n.º 2 do art.º 120º do CPTA.

Tais requisitos (de verificação cumulativa) são os seguintes:

- a existência de um fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no processo principal (*periculum in mora*);
- que seja provável que a pretensão formulada ou a formular nesse processo venha a ser julgada procedente (*fumus boni iuris*);
- que, da ponderação dos interesses públicos e privados em presença se conclua que os danos resultantes da concessão da providência não se mostrem superiores àqueles que podem resultar da sua recusa ou que, sendo superiores, possam ser evitados ou atenuados pela adopção de outras providências (juízo de ponderação de interesses destinado a aferir a proporcionalidade e a

adequação da providência).

O primeiro dos requisitos enunciados (o *periculum in mora*) pressupõe que exista um fundado receio de que, quando o processo principal termine e sobre ele venha a ser proferida uma decisão, essa decisão já não venha a tempo de dar resposta adequada aos interesses que se visam acautelar. Poderão estar em causa situações em que a evolução das circunstâncias durante a pendência do processo torna a decisão totalmente inútil e bem assim situações em que essa evolução conduza à produção de danos dificilmente reparáveis (cfr. M. Aroso de Almeida e C.A. Fernandes Cadilha, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Almedina, 2021 - 5ª edição, pág. 1018).

A apreciação do risco de consumação de uma das hipóteses atrás enunciadas tem de basear-se na análise de factos concretos – que cabe à Requerente alegar e demonstrar – de tal modo que se possa concluir que o risco é justificado e efetivo e não uma mera conjectura ou possibilidade, de concretização eventual.

É a seguinte a factualidade que a Requerente alega no sentido de justificar o preenchimento deste requisito:

- “In casu, cremos que está verificado o requisito da perigosidade uma vez que, se as obras avançarem, poderão causar-se prejuízos de difícil reparação, nomeadamente demolições, como já ocorreu no caso do terreno no qual foram abatidos alguns eucaliptos, situação essa irreversível, assim como os danos causados para os moradores das habitações à volta do perímetro em causa onde será construída a unidade industrial” (art.º 119º do requerimento inicial);
- “Acresce que, caso as obras iniciem, tornar-se-á muito mais difícil reverter a situação, pois tal já implicaria a demolição de obras eventualmente efetuadas o que, por princípio, seria já mais difícil obter junto do tribunal, exigindo provavelmente uma outra providência, como o embargo de obra” (art.º 120º do requerimento inicial);

- “Se a situação progredir, tal colocaria em causa as expectativas dos moradores, empresários e comerciantes que pretendem ver acautelados os seus direitos, impedindo a progressão das obras por parte da L..., de forma que, não sendo devidamente apreciada a providência cautelar a ação principal perderia o seu efeito útil” (art.º 121º do requerimento inicial);
- “A população em geral está inconformada com esta situação, por todos os inconvenientes que podem ser causados à comunidade, nomeadamente a nova realidade que resultaria, e na qual estão implicados” (art.º 122º do requerimento inicial);
- “Designadamente pelos maus odores, impactes ambientais ao nível do ar, água e solo que resultam numa diminuição de forma exponencial da qualidade de vida dos moradores, colocando em causa a sua saúde e bem estar, e ainda o meio ambiente” (art.º 123º do requerimento inicial);
- “E, conseqüentemente conduzem a uma desvalorização abrupta do setor imobiliário circundante, sendo gravemente prejudicial para a economia e turismo local” (art.º 124º do requerimento inicial);
- “Aliás, a título de exemplo, dos prejuízos que a nova indústria da Requerida L... pode acarretar, refira-se que se encontra a correr termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria ação contra a mesma, justamente por violação dos direitos liberdades e garantias de proprietários de prédios localizados perto da fábrica da mesma, designadamente pelos maus odores que libertam” (art.º 125º do requerimento inicial);
- “De facto, os proprietários do Hotel localizado nas proximidades dos terrenos que pertencem à L..., e cujos hóspedes têm apresentado repetidas queixas viram-se forçados a intentar ação judicial”. (art.º 126º do requerimento inicial);
- “Aliás, é importante salientar que houve hóspedes do hotel que tiveram até de ser evacuados no mês de setembro por ser impossível ali permanecer com os odores”. (art.º 127º do requerimento inicial);
- “Certo é que, a construção de nova indústria pela Requerida L... só conduzirá

ao aumento exponencial de queixas, por violação de direitos fundamentais dos habitantes da União de Freguesias de Freguesia de Guia, Ilha e Mata Mourisca, designadamente os direitos à saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, e bem assim para a economia e turismo local” (art.º 128º do requerimento inicial);

Tais alegações não consubstanciam qualquer factualidade suscetível que fundamentar o preenchimento do periculum in mora.

O que está em discussão neste processo é, na sua essencialidade, a paralisação de um procedimento (designadamente dos seus atos preparatórios) tendente ao licenciamento das obras com vista àquela construção.

Porém, toda a factualidade alegada pela Requerente com vista a justificar o preenchimento do periculum in mora (que supra transcrevemos) é vaga e imprecisa.

Ainda que instrumental de uma ação popular de cariz preventivo ou inibitório, o periculum in mora tem de verificar-se, nos termos previstos no nº 1 do art.º 120º do CPTA.

Na verdade, não são alegados quaisquer factos relativos aos concretos termos em que a construção será realizada ou em que a indústria em causa funcionará. Falta, à pretensão da Requerente, a atualidade que se impõe para a concessão da tutela cautelar.

O eventual início da construção em causa não consubstancia qualquer situação de facto consumado e a alegação dos prejuízos limita-se à afirmação dos bens jurídicos potencialmente afetados.

É sabido, de acordo com as regras da experiência comum, que uma instalação industrial, à partida, não proporcionará benefícios à saúde e ao ambiente locais. Mas isso não é suficiente para suspender um procedimento de licenciamento (ou a sua preparação), É preciso saber, ainda que com a mínima das certezas, se os prejuízos efetivamente (ou com grande probabilidade) se verificarão e qual a sua dimensão. Ainda que estejam em causa domínios em que se tenha de atender ao princípio da precaução, não pode prescindir-se de um mínimo de densificação factual que a Requerente não satisfaz.

Compreendem-se as dificuldades de alegação com que nesta fase procedimental se pode deparar a convicção da Requerente no sentido de que a construção em causa causará prejuízos para os interesses que defende. Mas, como já afirmamos, não pode este Tribunal prescindir de um mínimo de certeza quanto à verificação e dimensão desses prejuízos. Convicção essa que cabia à Requerente gerar mediante a alegação (e prova) de factos suscetíveis de a fundar.

Pelo exposto, não estando preenchido um dos pressupostos cumulativos de que depende a tutela cautelar, improcede o peticionado, pois que basta a inexistência de um deles para que não seja possível conceder a tutela cautelar, ficando prejudicado o conhecimento dos demais.

As custas do recurso serão suportadas pelos Recorridos (art.º 527º, n.ºs 1 e 2 do CPC).

O processo cautelar, intentado ao abrigo do direito de ação popular está ab initio isento de custas, nos termos do art.º 4º, n.º 1, al. b) do RCP, impondo-se, no entanto, em face dos termos e do resultado da demanda, ponderar a sua

responsabilidade em sede de custas, nos termos previstos nos n.ºs 5 e 6 do mesmo preceito legal.

Julgando que não é de concluir pela existência de uma situação de “improcedência agravada ou evidente de facto e ou de direito da pretensão formulada” (nas palavras de Salvador da Costa, *As Custas Processuais*, 2017, 6.ª edição, Almedina, pág. 121) não se condenará a Requerente em custas, nos termos previstos no n.º 5 do art.º 4º do RCP.

Totalmente vencida, a Requerente será apenas responsável pelos encargos a que tiver dado causa, nos termos previstos no n.º 6 do mesmo preceito legal.

V – Decisão:

Nestes termos, acordam, em conferência, os juízes da Secção de Contencioso Administrativo deste Tribunal, em:

- a) Indeferir a junção dos dois documentos que acompanham as alegações da Recorrente;
- b) Conceder provimento ao recurso e, consequentemente, revogar a decisão recorrida, julgando a Requerente parte legítima;

Em substituição:

- c) Julgar improcedente a exceção de caso julgado;
- d) Julgar improcedente a providência cautelar.

Custas, em sede de recurso, pelos Recorridos.

Na ação, mantém-se a isenção de custas de que beneficia a Requerente, exceto no que se refere aos encargos a que tiver dado causa, a cujo pagamento se condena.

Lisboa, 3 de fevereiro de 2022

Catarina Vasconcelos

Rui Belfo Pereira

Dora Lucas Neto

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