

TUTELA DE DIREITOS COLETIVOS: OBJETO, LEGITIMIDADE E COISA JULGADA DA AÇÃO POPULAR NO DIREITO PORTUGUÊS.

Jonathas Ribeiro Benavides¹

Zaiden Geraige Neto²

RESUMO

O presente trabalho analisa, sob o enfoque dos direitos coletivos, o objeto, a legitimidade e a coisa julgada da Ação Popular no direito português. Inicia-se com a verificação do fundamento constitucional da Ação Popular no direito português. Em seguida, desmembra-se em tópicos apartados a análise do objeto, da legitimidade e da coisa julgada da Ação Popular no direito português, com base na Lei de Ação Popular Portuguesa (Lei 83/95), estabelecendo-se breves comparativos com a Lei de Ação Popular Brasileira (Lei 4.717/65) e verificando-se as semelhanças da Ação Popular Portuguesa com os demais institutos de tutela dos direitos coletivos no direito brasileiro.

Palavras-Chave: Objeto; Legitimidade; Coisa Julgada; Ação Popular; Direito Português

ABSTRACT

This paper analyzes, from the standpoint of collective rights, the object, and judged the legitimacy of popular action in Portuguese right thing. It starts with checking the

¹ Advogado em Barretos. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade de Ribeirão Preto.

² Em 2016 iniciou seus créditos na Harvard Extension School (Cambridge/Massachusetts/EUA), para obtenção do título de Mestre e posterior ingresso no programa de Pós-doutorado na Universidade de Harvard, já tendo concluído os créditos em Law and Philosophy e em International Human Rights, com os Professores Christopher Taggart e Diana Buttu, respectivamente. É Doutor em Direito pela PUC/SP (2007), Mestre em Direito também pela PUC/SP (2001) e graduado em Direito também pela mesma instituição (PUC/SP).

constitutional foundation of Popular Action in Portuguese law. Then it breaks it into threads separated the analysis of the object, and the legitimacy of res judicata to class actions in Portuguese law, based on Portuguese Law of Popular Action (Law 83/95), establishing a brief comparison with the Law Brazilian Popular Action (Law 4717/65) and noting the similarities of the Portuguese Popular Action with other institutes protection of collective rights under Brazilian law.

Keywords: Object; Legitimacy; Res Judicata; Popular Action; Portuguese Law.

1. Introdução

No Direito Brasileiro, a Ação Popular encontra respaldo desde 1965, com vigência da Lei 4.717/65, que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, corroborando o instituto da Ação Popular no seu inciso LXXIII, do art. 5º.

De outro lado, no Direito Português, embora prevista na Constituição Portuguesa de 1976, a Ação Popular Portuguesa somente foi regulamentada pela Lei 83/95 (Lei de Ação Popular Portuguesa), com algumas características distintas da Ação Popular do Direito Brasileiro.

E sobre essas características, mais especificamente sobre objeto, legitimidade e coisa julgada na Ação Popular Portuguesa que o presente trabalho discorrerá com a objetividade necessária.

2. Lei de Ação Popular no Direito Português.

A tutela de direitos coletivos no direito português, de modo geral, tem respaldo no art. 52º da Constituição da República Portuguesa, de 1976. Contudo, o fundamento

constitucional da ação popular no direito português é previsto no art. 52º, 3º, da Constituição da República Portuguesa, de 1976, com o seguinte conteúdo:

Artigo 52.º

(Direito de petição e direito de acção popular)

1. Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e, bem assim, o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação.

[...]

3. 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, a preservação do ambiente e do património cultural;
- b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.³

No entanto, embora a Ação Popular tenha sido prevista em 1976, na Constituição da República Portuguesa, sua regulamentação só aconteceu em 1995, com a entrada em vigor da Lei 83/95 (Lei de Ação Popular Portuguesa)⁴, que passaremos a tratar no tópico seguinte.

3. Objeto, Legitimidade e Coisa Julgada da Ação Popular no Direito Português

3.1 Objeto da Ação Popular no Direito Português

O art. 1º da Lei de Ação Popular Portuguesa (Lei 83/95), interpretado juntamente com o art. 52º, 3º, da Constituição Portuguesa, traz como objetos da Ação Popular Portuguesa, a prevenção, cessação ou a perseguição judicial das infracções contra: a) saúde

³ PORTUGAL, LISBOA. Constituição da República Portuguesa, de 25 de abril de 1976. Disponível em: < <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> >. Acesso em: 18 out. 2014.

⁴ PORTUGAL, LISBOA. Lei nº 83, de 31 de Agosto de 1995. Direito de Participação Procedimental e de Acção Popular. Disponível em: < http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=722&tabela=leis >. Acesso em: 18 out. 2014.

pública; b) os direitos dos consumidores; c) a qualidade de vida; d) a preservação do ambiente e do patrimônio cultural; o domínio público. Visa ainda, assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autônomas e das autarquias locais.

Miguel Teixeira de Sousa⁵ destaca que:

A acção popular pode destinar-se à prevenção das infrações contra os interesses difusos (art. 1º, nº 1, da Lei 83/95), nomeadamente à obtenção da condenação na inibição de uma prática lesiva dos direitos do consumidor (cfr. art. 10, nº 1 proémio, da Lei 24/96). Além desta função inibitória, a acção popular também pode ter por objecto a condenação no pagamento de uma indemnização (cfr. art. 52, nº 3 proémio, da Constituição; art. 22, ns. 2 e 3, da Lei 83/95). Esta dupla finalidade da acção popular no direito português é uma das suas características mais salientes.

Diante disso, vale destacar a diferença do objeto da Ação Popular Portuguesa em relação à Ação Popular Brasileira, respaldada no inciso LXXIII, do art. 5º da CF/88 (com previsão também na Lei 4.717/65), que tem como objeto, "[...] anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural [...]".

Conforme ensina Rodrigo Mazzei, o objeto da Ação Popular Portuguesa possui grande similitude com o da Ação Civil Pública Brasileira, possuindo diferenças em seus sistemas de legitimação⁶, como passaremos a tratar no tópico seguinte.

3.2 Legitimidade na Ação Popular no Direito Português

De acordo com o art. 2º, nº 1, da Lei de Ação Popular Portuguesa (Lei 83/95) têm legitimidade para propor ação popular: a) qualquer cidadão no gozo dos seus direitos civis e políticos; b) as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, independentemente de terem ou não interesse direto na demanda; e c) as autarquias locais⁷.

⁵ SOUSA, Miguel Teixeira de. A tutela jurisdicional dos interesses difusos no direito português. *Revista de Processo*, n. 128, p. 79-107. outubro de 2005.

⁶ MAZZEI, Rodrigo. Tutela coletiva em Portugal: uma breve resenha. in: MAZZEI, Rodrigo; NOLASCO, Rita Dias. (Coord.). *Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 652/691.

⁷ O legislador português também fez constar essa legitimidade no art. 26-A. do Código de Processo Civil Português.

As Associações e Fundações devem comprovar sua personalidade jurídica, bem como ter incluído expressamente nas suas atribuições ou nos seus objetivos estatutários a defesa dos interesses em causa e não podem exercer qualquer tipo de atividade profissional concorrente com empresas ou profissionais liberais (art. 3º, da Lei de Ação Popular Portuguesa).

Interessante ressaltar que o Ministério Público tem participação relevante na Ação Popular Portuguesa, evidentemente menor que o Ministério Público brasileiro nas ações coletivas, sendo que o art. 16, da Lei 83/95 lhe confere o poder de fiscalização da legalidade, podendo apenas intervir nas ações, sem, contudo, poder ajuizá-las. A única exceção ao ajuizamento de ações coletivas pelo Ministério Público se encontra no art. 13, da Lei 24/96⁸, (Lei de Defesa do Consumidor), que confere legitimidade ao Ministério Público para as questões referentes aos Direitos do Consumidor.

O *Parquet* Português pode substituir o autor em caso de desistência da lide, de transação ou de comportamentos lesivos dos interesses em causa, o que guarda relação com o art. 9º da Lei 4.717/65 – Lei de Ação Popular Brasileira.

No mais, a legitimidade na ação popular no direito português se diferencia bastante da ação popular brasileira, haja vista que nesta, somente o cidadão, no gozo dos seus direitos políticos possui legitimidade para o ajuizamento.

3.3 Coisa Julgada na Ação Popular no Direito Português

Pela sistemática do Direito Português (art. 19º, 1º, Lei83/95), as sentenças proferidas em ações populares transitadas em julgado produzem eficácia *erga omnes*, exceto:

a) quando o julgador deixar de atribuir tal efeito fundado em motivações próprias do caso concreto, haja vista que o Juiz pode restringir, apesar da procedência do pedido, os efeitos da coisa julgada às partes da ação.

⁸ PORTUGAL, LISBOA. Lei nº 24, de 31 de julho de 1996. Lei de Defesa do Consumidor. Disponível em: < http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=726&tabela=leis >. Acesso em: 18 out. 2014.

b) Pedido julgado improcedente por falta de provas, não se produzem efeitos em face daqueles interessados que tiverem exercido seu direito de exclusão.

O direito de auto-exclusão (art. 15º, 1º e 2º, Lei 83/95), estabelece que os interessados na ação popular são chamados a intervir pela citação promovida por anúncios públicos emitidos por edital ou quaisquer meios de comunicação. Se não vierem aos autos para manifestarem seu desejo de serem excluídos, serão atingidos pelos efeitos da coisa julgada.

No entender de Mazzei,

esse sistema só é adequado para a tutela de interesses individuais homogêneos, pois, em relação aos direitos coletivos e difusos, que recaem sobre bens indivisíveis, a decisão proferida afeta invariavelmente a esfera jurídica de todos os interessados; em outras palavras, mesmo que o titular de um interesse dessa estirpe se exclua, a decisão que resultar do processo produzirá efeitos em sua situação jurídica.

De fato, a ação popular brasileira não tem essa previsão, sendo os participantes da relação processual abrangidos pelos efeitos da coisa julgada.

4. Considerações finais.

A análise do tema revela a Ação Popular Portuguesa se assemelha mais com a Ação Civil Pública Brasileira, do que propriamente com a Ação Popular Brasileira.

Na verdade, a tutela coletiva no Brasil é bem mais ampla do que aquela praticada em Portugal, sendo certo que o Direito Brasileiro influenciou o Direito Português no que se refere aos direitos coletivos.

No Direito Português, o que se tem de mais importante em termos de legislação infraconstitucional de tutela dos direitos coletivos é a Lei 83/95 (Lei de Ação Popular Portuguesa), enquanto no Brasil, tem-se o Código de Defesa do Consumidor, que constitui um microsistema de tutela dos direitos coletivos, a Lei de Ação Popular (Lei 4.717/65) e a Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), havendo maior desenvolvimento na legislação brasileira quanto aos direitos coletivos, embora a questão esteja em desenvolvimento no direito português.

REFERÊNCIAS

GERAIGE NETO, Zaiden. *O princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional*: art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. São Paulo: RT, 2003.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. *Ações coletivas*: história, teoria e prática. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

NUNES, Leonardo Silva. As ações coletivas em Portugal. *Revista Jurídica De Jure*. n. 18, p. 373-391. jan. - jun. de 2012.

MAZZEI, Rodrigo. Tutela coletiva em Portugal: uma breve resenha. in: MAZZEI, Rodrigo; NOLASCO, Rita Dias. (Coord.). *Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 652/691.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa Dos Interesses Difusos Em Juízo* - 26ª Ed. Saraiva. 2013.

PORTUGAL, LISBOA. Constituição da República Portuguesa, de 25 de abril de 1976. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 18 out. 2014.

_____, LISBOA. Lei nº 83, de 31 de Agosto de 1995. Direito de Participação Procedimental e de Acção Popular. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=722&tabela=leis. Acesso em: 18 out. 2014.

_____, LISBOA. Lei nº 24, de 31 de julho de 1996. Lei de Defesa do Consumidor. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=726&tabela=leis. Acesso em: 18 out. 2014.

SOUSA, Miguel Teixeira de. A tutela jurisdicional dos interesses difusos no direito português. *Revista de Processo*. n. 128, p. 79-107. outubro de 2005.