

Processo n.º 28650/23.0T8LSB.S1.

Acordam na 2.ª secção cível do Supremo Tribunal de Justiça

Associação Último Recurso, com se na Rua Vasco Gervásio, Fração F, Lote 4, 1.º D., 3030-075 Coimbra, Quercus – Associação Nacional de Conservação de Natureza, com sede no Centro Associativo do Calhau, Bairro do Calhau, 1500-045 Lisboa, e Sciaena – Associação de Ciências Marinhas e Cooperação, com sede em m Incubadora de Empresas da Universidade do Algarve, Campus de Gambelas, Pavilhão B1, 8005-226 Faro, propuseram a presente acção popular com processo comum contra o Estado Português, pedindo:

- a) Se declarasse que, nas circunstâncias do caso, estava em falta a adoção pelo Estado Português das medidas necessárias e suficientes para assegurar, em relação aos valores de 2005, uma redução até 2030 de, pelo menos, 55% da emissão de gases de efeito de estufa (não considerando o uso do solo e florestas);
- b) Se declarasse que o Estado Português estava em incumprimento quanto à adoção das medidas políticas e legislativas referidas nos artigos 91.º, 92.º, 98.º, 99.º e 100.º da petição, cujos prazos foram violados ou já não estavam em condições de ser cumpridos;
- c) A condenação do Estado Português a adotar as medidas necessárias e suficientes para assegurar, em relação aos valores de 2005, uma redução até 2030 de, pelo menos, 55% da emissão de gases de efeito de estufa (não considerando o uso do solo e florestas), as quais devem ser especificadas e calendarizadas no prazo de três meses a contar da data em que a sentença produza efeitos;
- d) A condenação do Estado Português, através do Governo ou da Assembleia da República, a produzir os atos políticos ou legislativos cujos prazos não respeitou ou já não estava em condições de respeitar, identificados nos artigos 91.º, 92.º, 98.º, 99.º e 100.º da petição, o que deve cumprir no prazo de três meses a contar da data em que a sentença produza efeitos.

O Ministério Público emitiu parecer no sentido do indeferimento da petição, por ser manifesta a improbabilidade da procedência dos pedidos formulados na acção.

A Meritíssima juíza do tribunal de 1.ª instância indeferiu liminarmente a petição inicial, com o fundamento de que a petição era ininteligível. A ininteligibilidade derivava do facto de os pedidos deduzidos apresentarem um conteúdo indeterminado e vago, deixando ao Tribunal o ónus de elencar quais as medidas legislativas concretas que deveriam ser alvo de atenção pelo poder legiferante.

As autoras não se conformaram com a decisão e interpuseram recurso directamente para o Supremo Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 678.º do CPC, pedindo se desse provimento ao recurso e de determinasse o prosseguimento da acção.

Os fundamentos do recurso expostos nas conclusões foram os seguintes:

A. Em 11.04.2024, foi proferida a decisão recorrida – notificada às ora recorrentes em 15.04.2024 –, que indeferiu liminarmente a acção, em face da ineptidão da sua petição inicial, por ininteligibilidade do pedido, decorrente do conteúdo indeterminado dos pedidos formulados, o que geraria tal ineptidão por aplicação do disposto no artigo 186.º, n.º 2, al. a) do CPC.

B. É dessa decisão que vem interposto o presente recurso, per saltum, nos termos do artigo 678.º, n.º 1 do CPC, uma vez que o valor da causa é superior à alçada da Relação, o valor da sucumbência é superior a metade da alçada da Relação, não estão impugnadas decisões interlocutórias e, no seu âmbito, são apenas suscitadas questões de direito.

C. O incumprimento pelo Estado Português da adoção das medidas necessárias e suficientes para garantir o cumprimento da meta estabelecida para emissão de gases de efeito de estufa até 2030, que não será atingida se não forem adotadas e devidamente calendarizadas as medidas de reforço que o possam permitir (ou, pelo menos, infringir no menor grau possível), bem como dos prazos previstos na LBC relativamente às áreas elencadas na PI, cuja omissão dificulta ou prejudica que tal meta seja alcançada, constitui o fundamento material da presente acção popular.

D. Os deveres incumpridos do Estado Português decorrem do direito internacional – particularmente, o Acordo de Paris e Regulamento UE 2021/1999, de 30.06.2021 –, da Constituição da República Portuguesa – particularmente dos seus artigos 2.º11, 26.º12 e 66.º13 –, e das regras estabelecidas pela LBC, a cujos prazos o Estado se auto-vinculou. As providências políticas e legislativas reclamadas são necessárias para assegurar direitos fundamentais, que são de aplicação direta, não carecendo de regulamentação para se tornarem exequíveis. Por outro lado, a efetivação da responsabilidade civil do Estado ora em pauta decorre directamente da regra do artigo 22.º da CRP.

E. Foi neste contexto que as AA, formularam os seguintes pedidos:

a) «(...) a) Que seja declarado que, nas circunstâncias do caso, está em falta a adoção pelo Estado Português das medidas necessárias e suficientes para assegurar, em relação aos valores de 2005, uma redução até 2030 de, pelo menos, 55% da emissão de gases de efeito de estufa (não considerando o uso do solo e florestas);

b) Que seja declarado que o Estado Português está em incumprimento quanto à adoção das medidas políticas e legislativas supra referidas nos artigos 91.º, 92.º, 98.º, 99.º e 100.º desta petição, cujos prazos foram violados ou já não estão em condições de ser cumpridos;

c) Que o Estado Português seja condenado a adotar as medidas necessárias e suficientes para assegurar, em relação aos valores de 2005, uma redução até 2030 de, pelo menos, 55% da emissão de gases de efeito de estufa (não considerando o uso do solo e florestas), as quais devem

ser especificadas e calendarizadas no prazo de três meses a contar da data em que a sentença produza efeitos;

d) Que o Estado Português, através do Governo ou da Assembleia da República, seja condenado a produzir os atos políticos ou legislativos cujos prazos não respeitou ou já não está em condições de respeitar, acima identificados nos artigos 91.º, 92.º, 98.º, 99.º e 100.º desta petição, o que deve cumprir no prazo de três meses a contar da data em que a sentença produza efeitos.».

F. Os pedidos formulados têm duas finalidades, nos termos consagrados no artigo 10.º, n.º 3, als. a) e b) do CPC, a saber: i. por um lado, uma finalidade de simples apreciação, através da qual se pretende obter a declaração da existência da situação de incumprimento em que o Estado Português incorre pelas falta das medidas políticas e legislativas referidas nas als. a) e b) do petítório; ii. por outro lado, uma finalidade de condenação, através da qual se pretende que o Estado seja condenado a adotar as medidas políticas e legislativas referidas nas als. c) e d) do petítório.

G. Os pedidos formulados têm por objeto dois âmbitos de densificação distintos, a saber: i. por um lado, de âmbito mais geral, as medidas necessárias e suficientes para assegurar, em relação aos valores de 2005, uma redução até 2030 de, pelo menos, 55% da emissão de gases de efeitos de estufa (não considerando o uso do solo e florestas), as quais deverão – pelo Estado, particularmente pelo Governo – ser especificadas e calendarizadas no prazo de três meses a contar data da sentença que produza efeitos; ii. por outro lado, de âmbito mais concretizado, os atos políticos ou legislativos previstos na LBC que o Estado, particularmente o Governo, não adotou nos prazos a que se auto-vinculou, a concretizar igualmente no prazo de três meses.

H. O pedido de âmbito mais geral resulta do facto alegado – e confirmado pela perceção das instâncias nacionais e internacionais competentes para apreciar o nível de emissões de carbono – de que, se nada for feito, existe o enorme risco de Portugal incumprir as metas estabelecidas para 2030 (a não ser que sejam adotadas medidas adicionais que permitam evitar ou, pelo menos, minorar esse risco).

I. Tal pedido, embora de âmbito mais geral, não tem um conteúdo indeterminado ou indeterminável. Pelo contrário, está bem esclarecido e determinado que aquilo que se pretende é a adoção de medidas – segundo o adequado e prudente arbítrio do Estado, particularmente através do Governo – que assegurem uma meta bem identificada pelos instrumentos internacionais e nacionais a que o Estado se obrigou: uma redução até 2030 de, pelo menos, 55% de emissão de gases de efeitos de estufa (não considerando o uso do solo e florestas e tendo por referência o ano de 2005). Tal formulação é idêntica à que foi acolhida em ações climáticas intentadas noutros Estados e, mais recentemente, no caso VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ AND OTHERS ET AUTRES v. SUISSE (53600/20), julgado no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em 09.04.2024 (dois dias antes da prolação da decisão ora recorrida).

J. Por outro lado, a petição formula pedidos bastante específicos relativamente aos atos políticos ou legislativos previstos na LBC e cujos prazos foram inobservados pelo Estado Português, os quais, à data da propositura da ação, eram os que se encontram identificados nos artigos 91.º, 92.º, 98., 99.º e 100.º da PI, para que remetem as alíneas c) e d) do petítório.

K. Como é possível que a decisão recorrida tenha considerado ininteligível, por falta de determinação, os pedidos relativos à adoção dos atos concretos previstos na LBC e que nela se encontram devidamente calendarizados e estão por cumprir? Ressalvado o devido respeito, ininteligível é o raciocínio do tribunal que leva a essa conclusão tão manifestamente inconsistente.

L. Aliás, é o próprio XXIV Governo, que acabou de tomar posse, que o reconhece no Programa apresentado à Assembleia da República, cujo excerto relevante se transcreve: «(...) 8.1. Ambiente - Ao longo da última década verificou-se uma estagnação em vários domínios das políticas ambientais, faltando soluções para uma gestão mais sustentável dos recursos hídricos, dos resíduos, do litoral ou da biodiversidade. O discurso sobre as alterações climáticas ganhou centralidade mediática, mas não se transformou numa prioridade efetiva, tal como a economia circular que ficou no plano conceptual. Veja-se a Lei de Bases do Clima, dois anos após a sua aprovação no Parlamento, muito do disposto ficou por cumprir. A transição energética tornou-se desequilibrada, geradora de conflitos e desconfianças, pouco transparente, ficando aquém das necessidades e das potencialidades nacionais. (...)15» (cfr. pág. 124).

M. Ademais, como é referido nos artigos 83.º a 87.º da PI, a Assembleia da República, através da Resolução 74/2023, de 29 de junho, já recomendara ao Governo que fosse cumprido o disposto na LBC, tendo várias associações ambientalistas, de dezembro de 2022 a outubro de 2023 – entre elas as ora AA. –, reclamado contra a inação das obrigações positivas estatuídas na LBC.

N. Assim sendo, é manifestamente errónea a tese da sentença recorrida acerca da indeterminabilidade dos pedidos formulados com referência à matéria dos artigos 91.º, 92.º, 98.º, 99.º, e 100.º da PI, onde se identificam concretamente os atos políticos ou legislativos que devem a ser adotados – no prazo de três meses –, os quais, de resto, estão especificados em letra de lei.

O. Não temos ainda jurisprudência nacional acerca da litigância climática. Todavia, há jurisprudência do STJ que importa convocar, a qual tem a ver com a aplicabilidade do regime do indeferimento liminar das ações populares, nos termos previstos no artigo 13.º da Lei 83/95, de 31 de agosto.

P. Ora, in casu, mesmo que se discorde da tese expendida pelas AA. na ação, é inadmissível julgar que estamos perante uma situação de ininteligibilidade do pedido por falta de determinação do seu conteúdo, devendo reconhecer-se que, no mínimo, existe *fumus boni iuris*, até porque os pedidos formulados estão em linha dos que foram acolhidos nas instâncias de outros Estados, como se demonstra pelas ações identificadas nos artigos 56.º a 72.º da PI, onde se mencionam as fontes de sinal aberto em que as mesmas podem ser localizadas, bem como no recente acórdão proferido pelo TEDH, no caso *VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ ET AUTRES v. SUISSE* (53600/20 – cfr. os casos identificados nos n.os 235 a 272 desse aresto).

Q. Neste âmbito, é ainda incontornável a jurisprudência recentemente estabelecida pela Grande Chambre (Tribunal Pleno) pelo referido acórdão do TEDH de 09.04.2024. Apreciada a queixa na Grande Chambre (Tribunal Pleno), o TEDH entendeu que a falta das medidas necessárias a assegurar uma redução importante e progressiva dos níveis de emissão, por parte



do Estado Suíço, era suscetível de ser apreciado em sede judicial, por constituírem obrigações positivas do Estado (que estavam para além da sua livre margem de apreciação das concretas medidas a adotar), como decorre dos n.os 548 a 550 do aresto. E foi assim que o TEDH julgou violada a CEDH nos termos seguintes: 573. En conclusion, le processus de mise en place par les autorités suisses du cadre réglementaire interne pertinent a comporté de graves lacunes, notamment un manquement desdites autorités à quantifier, au moyen d'un budget carbone ou d'une autre manière, les limites nationales applicables aux émissions de GES. En outre, la Cour a relevé que, de l'aveu des autorités compétentes, l'État n'avait pas atteint ses objectifs passés de réduction des émissions de GES (paragraphes 558-559 ci-dessus). Faute d'avoir agi en temps utile et de manière appropriée et cohérente pour la conception, le développement et la mise en oeuvre du cadre législatif et réglementaire pertinent, l'État défendeur a outrepassé les limites de sa marge d'appréciation et manqué aux obligations positives qui lui incombaient en la matière. 574. Les constats qui précèdent suffisent à la Cour pour conclure qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention. [tradução] 573. Em conclusão, as autoridades suíças apresentaram graves deficiências no processo de estabelecimento do quadro regulamentar nacional relevante, incluindo a incapacidade dessas autoridades para quantificar, através de um orçamento de carbono ou de outra forma, os limites nacionais das emissões de GEE. Além disso, o Tribunal observou que, como as próprias autoridades competentes admitiram, o Estado não tinha cumprido os seus objetivos anteriores de redução das emissões de GEE (n.os 558-559 supra). Ao não atuar de forma atempada, adequada e coerente na conceção, desenvolvimento e implementação do quadro legislativo e regulamentar relevante, o Estado requerido excedeu os limites da sua margem de apreciação e não cumpriu as suas obrigações positivas a esse respeito. 574. As conclusões acima são suficientes para que o Tribunal conclua que houve uma violação do artigo 8º da Convenção.

R. A similitude entre o caso da associação suíça e o caso das ora AA. é evidente, estando em causa, por um lado, a incapacidade para assegurar a redução das emissões de gases de efeitos de estufa dentro dos limites traçados, por outro lado, a falta da adoção de medidas concretas em tempo útil em função do quadro legislativo e regulamentar pertinente.

S. A única diferença relevante é a de que o TEDH apenas pôde equacionar a questão à luz do artigo 8.º da CEDH e, na presente ação, a questão está também colocada em termos de violação do direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado, nos termos do artigo 66.º da CRP (devidamente articulado com os seus artigos 2.º e 26.º), e do direito a um equilíbrio ecológico, nos termos do artigo 5.º da LBC (para além das violações dos artigos 2.º e 8.º da CEDH). Ou seja, a viabilidade desta ação está facilitada, em relação àquela que a associação suíça levou ao TEDH, pelo facto de estar enquadrada numa ação popular, prevista na lei portuguesa, a qual se destina a prevenir as omissões que são causadoras de ameaças e riscos relevantes aos direitos que se visa acautelar.

DA ILEGALIDADE DA DECISÃO RECORRIDA

T. Aqui chegados, podemos concluir que a decisão recorrida aplicou erroneamente ao caso dos autos o artigo 186.º, n.º 2, al. a) do CPC, uma vez que, ao contrário do que foi decidido, é manifestamente erróneo o juízo de que a petição é ininteligível, por alegadamente apresentar um conteúdo indeterminado e vago, o que não é verdade e acima se demonstrou. Assim sendo, a

presente ação é viável quanto à satisfação dos pedidos formulados, os quais foram formulados com o grau de concretização suficiente para se verificar a existência das invocadas violações do direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado (artigo 66.º da CRP, articulado com os seus artigos 2.º e 26.º), ao equilíbrio climático (artigo 5.º da LBC) e ao respeito pela vida privada e familiar dos titulares dos interesses difusos em causa nesta ação (artigo 26.º da CRP e 8.º da CEDH), em que tais pedidos se sustentam.

U. Acresce que a decisão recorrida não assegura o direito a uma tutela jurisdicional efetiva no quadro de um processo equitativo, tal como consagrado no artigo 20.º da CRP e no artigo 6.º, n.º 1 da CEDH, nem o acesso à justiça para proteção do direito a viver num ambiente de vida adequado à saúde e bem-estar dos cidadãos, que é acautelado pela Convenção de Aarhus, cujo artigo 9.º, n.º 3 estabelece o seguinte: «3 - Para além de que, e sem prejuízo dos processos de revisão acima mencionados nos parágrafos 1 e 2, cada Parte assegurará que quando definirem os critérios, quaisquer que sejam, previstos na sua legislação nacional, os membros do público terão acesso aos processos administrativos ou judiciais para questionar actos ou omissões de privados ou de autoridades públicas que infrinjam o disposto na legislação nacional aplicável em matéria de ambiente.».

V. De resto, o aresto do TEDH de 09.04.2024, supra convocado, também declarou que o Estado Suíço viola o artigo 6.º, §1 da CEDH, pelo facto dos tribunais nacionais não terem assegurado o direito da associação suíça VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ a que um tribunal apreciasse as questões de fundo por si suscitadas perante a justiça suíça, o que aconteceu com base em fundamento irrazoável e desproporcional, que pôs em causa a substância de tal direito.

W. Da mesma forma, a decisão proferida, quando rejeita liminarmente a ação, com base num alegado carácter vago dos pedidos formulados, os quais, porém, estão devidamente delimitados e, em parte, até se limitam a exigir o que está expressamente previsto em letra de lei, está a negar às AA., de forma desproporcional e irrazoável, o seu acesso ao direito.

X. Pelo exposto, a decisão recorrida – ao estabelecer, de forma irrazoável e desproporcional, a ininteligibilidade do pedido por alegada, mas inexistente, falta de determinação dos pedidos formulados – está também a impedir o acesso das AA. à justiça, o que consubstancia uma violação do direito a uma tutela jurisdicional efetiva no quadro de um processo equitativo, como está assegurado pelos artigos 20.º da CRP.

O Ministério Público respondeu, sustentando a manutenção da decisão recorrida. Para o efeito alegou:

A. O Tribunal recorrido indeferiu liminarmente a petição inicial por considerar que os pedidos formulados pelas Autoras são ininteligíveis e, por isso, determinantes da sua ineptidão, nos termos do artg. 186º, nº 1, alínea a) do Cód. Proc. Civil, por apresentarem conteúdo indeterminado e vago, deixando ao Tribunal o ónus de elencar quais as medidas legislativas concretas que deveriam ser alvo de atenção pelo poder legiferante.



B. O artg. 13º da Lei nº 83/95, de 31 de agosto consagra um regime especial de indeferimento da petição inicial em atenção às especificidades dos direitos exercitados através dessas ações (populares), visando um controle do objeto da ação no confronto com o âmbito dos interesses através dela tuteláveis.

C. A petição inicial, ato fundamental do processo, é inepta quando contiver falhas processuais graves, deficiências de carácter substancial que, comprometendo a sua finalidade, tornam inevitável um resultado formal e impedem a prolação de uma decisão que dê resposta à questão submetida ao tribunal.

D. O pedido é o elemento fundamental do objeto do processo e deve ser expressamente indicado, ser formulado de forma clara, apresentar um conteúdo determinado ou determinável e ser concordante com a causa de pedir.

a) As Autoras pretendem, no caso concreto, efetivar a responsabilidade civil extracontratual ou delitual do Estado Português, fundamentando a sua pretensão numa alegada atuação ilícita, por omissão, do Estado Português, no exercício de funções políticas e no exercício de funções legislativa previsíveis das alterações climáticas nos investimentos de cada agente económico e o impacte climático definido pelo impacte dos investimentos de cada agente económico sobre as alterações climáticas;

b) A Revisão das normas sobre governo das sociedades, a apresentar à Assembleia da República (artigo 78.º da LBC), de forma a harmonizar o Código das Sociedades Comerciais e demais legislação com a LBC;

c) A Revisão do regime jurídico dos hidrocarbonetos, a apresentar à Assembleia da República (artigo 79.º da LBC), com incidência na regulamentação da concessão, prospeção e exploração de hidrocarbonetos em Portugal, de forma a permitir a sua reavaliação em função das metas e objetivos climáticos.

d) Elaboração de uma estratégia industrial verde, a apresentar à Assembleia da República (artigo 68.º da LBC), que visa proporcionar um enquadramento estratégico que apoie as empresas no processo de transição climática do sector industrial, a qual deveria ser elaborada e apresentada na Assembleia da República até 1 de fevereiro de 2024;

e) Aprovação de planos sectoriais de mitigação e de planos sectoriais de adaptação às alterações climáticas para os setores considerados prioritários (artigos 22.º e 74.º da LBC), os quais deveriam ser aprovados pelo Governo até ao final do ano de 2023, em diálogo com as estruturas representativas de cada sector;

E. Restrição da produção e comercialização de combustíveis ou biocombustíveis que contivessem óleo de palma ou outras

F. Os pedidos que formulam consistentes na condenação do Réu nas “medidas necessárias e suficientes”, são vagos, indeterminados e ininteligíveis.

G. A pretendida decisão de mérito a proferir pelo Tribunal não pode ancorar-se nos pedidos formulados, nem o Réu dos mesmos pode exercer o contraditório, sob pena de se enveredar por uma discussão assente em elementos vagos e sem objeto concreto.

H. Acresce que a causa de pedir de uma ação com o objeto da presente pressupõe a verificação do facto ilícito, nexa de imputação subjetiva, dano e nexa de causalidade.

I. As Autoras não alegaram o dano concreto, nem a ligação concreta do dano ao facto que reputam de ilícito, referindo genericamente que “Tais omissões são suscetíveis de causar graves e irreversíveis danos aos cidadãos portugueses e à população residente no país, tendo em conta os efeitos das alterações climáticas que se querem acautelar (...)”.

J. A causa de pedir – que sustenta o pedido que formularam e permitiria entendê-lo - é também genérica e imprecisa, conduzindo, também por esta análise, à imprecisão do pedido e ininteligibilidade.

K. Por outro lado, o invocado direito a um ambiente de vida humano e sadio e ecologicamente equilibrado, que não se põe em causa, coincide com os interesses e finalidades do próprio Estado.

L. Por contraposição, o direito de ação popular visa exclusivamente a proteção de interesses difusos que não se confundem com o interesse público, a prosseguir pelo Estado e consistentes nos interesses gerais de uma coletividade, meta-individuais e correspondendo ao interesse indivisível duma pluralidade de pessoas relativamente a bens suscetíveis de satisfazerem necessidades comuns de todas essas pessoas.

M. Aferem-se pelas necessidades gerais da coletividade, pelo que, ainda que seja apenas o interesse de um único indivíduo, a sua satisfação corresponde a um interesse público se ela for imposta por necessidades gerais.

N. A alegada defesa do ambiente, a saúde pública e qualidade de vida situa o interesse público e não já difuso, não se vendo na alegação das Autoras uma delimitação deste último em si mesmo, sendo que apenas o interesse difuso pode ser objeto da ação popular.

O. A realidade histórica que subjaz ao litígio – e que constitui a causa de pedir – não sustenta, por inadmissível, os pedidos formulados nesta ação popular que, atenta essa mesma causa de pedir e a formulação lógica da pretensão deduzida, conduzem à sua confusão e, como tal, ininteligibilidade.

P. As Autoras defendem, no recurso interposto, a competência material deste Tribunal, sustentando que a decisão de indeferimento liminar não assegura o direito a uma tutela jurisdicional efetiva no quadro de um processo equitativo.

Q. A responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes da função político-legislativa integra o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado aprovado pela Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro.

R. No limite, será nesta sede – de responsabilidade civil extracontratual do Estado – que o pedido deverá ser formulado e perante o tribunal competente que não o foro cível.

S. A decisão proferida não violou quaisquer normas jurídicas, nem a interpretação dos dispositivos em que o julgador fundamentou a sua decisão de indeferimento liminar gera a alegada inconstitucionalidade.

*

Questões suscitadas pelo recurso:

- Saber se, ao julgar a petição inepta por ininteligibilidade do pedido, a decisão recorrida aplicou erroneamente o artigo 186.º, n.º 2, alínea a), do CPC;
- Saber se a decisão recorrida estabelece, de forma irrazoável e desproporcional, a ininteligibilidade do pedido e se, ao fazê-lo, está a impedir o acesso das AA. à justiça e se tal consubstancia uma violação do direito a uma tutela jurisdicional efetiva no quadro de um processo equitativo, como está assegurado pelos artigos 20.º da CRP, 6.º §1 da CEDH e 9.º, n.º 3 da Convenção de Aarhus;
- Saber se o entendimento normativo adotado relativamente ao artigo 186.º, n.º 1, al. a) do CPC, no sentido da ininteligibilidade dos pedidos formulados numa ação climática em que está em causa o cumprimento das metas a que se vinculou o Estado Português, por alegada falta de determinabilidade do seu conteúdo, é inconstitucional, por violação do artigo 20.º da CRP.

*

Resolução das questões

A presente acção foi proposta ao abrigo do direito de acção popular previsto no n.º 3 do artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 1.º n.º 1 da Lei n.º 83/95, de 31-08-1995.

No presente recurso está em questão saber se o despacho recorrido, ao julgar inepta a petição com o fundamento de que os pedidos apresentavam conteúdo indeterminado e vago, deixando ao tribunal o ónus de elencar quais as medidas legislativas concretas que deveriam ser alvo de atenção do poder legiferante, aplicou erroneamente o artigo 186.º, n.º 2, alínea a).

O recurso é de julgar procedente.

A petição da acção popular está sujeita aos requisitos da petição inicial indicados no artigo 552.º do CPC. Por um lado, este preceito aplica-se à petição inicial do processo comum de declaração e a presente acção segue a forma do processo comum, como é admitido pelo n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 83/95. Por outro, a citada lei não contém qualquer disposição a afastar a aplicação de tal regime.

Segue-se do exposto que as autoras, ora recorrentes, tinham o ónus de formular o pedido e de o formular em termos inteligíveis, sob pena de a petição ser julgada inepta (artigo 186.º, n.º 2,

alínea a)) e de o juiz indeferir liminarmente a petição com tal fundamento (artigo 590.º, n.º 1, do CPC, na parte em que dispõe que a petição é indeferida quando ocorram, de forma evidente, exceções dilatórias insuperáveis e de que o juiz deva conhecer oficiosamente).

Segundo a alínea a) do n.º 2 do artigo 186.º do CPC, diz-se inepta a petição quando seja ininteligível a indicação do pedido.

Para estes efeitos, a indicação do pedido é de considerar ininteligível quando não se sabe o efeito jurídico pretendido pelo autor, o que pode acontecer, nas palavras de Antunes Varela, J. Miguel Bezerra e Sampaio e Nora, “se a indicação do pedido... for feita em termos verdadeiramente obscuros ou ambíguos (...) (Manual de Processo Civil, Coimbra Editora, Limitada, 1984, página 235, ou quando nas palavras de Abrantes Geraldês, Paulo Pimenta e Luís Filipe Pires de Sousa, quando se apresente confuso, incompreensível, indecifrável, obscuro” (Código de Processo Civil Anotado, Volume I, Almedina, 2018, página 219).

Interpretando o artigo 186.º, n.º 2, alínea a), do CPC, na parte em que se refere ao pedido ininteligível, com o sentido acima exposto, é de afirmar que os pedidos das autoras não são ininteligíveis.

A inteligibilidade dos pedidos deduzidos sob as alíneas b) e d) não oferece dúvidas.

Sob a alínea b), as autoras pediram se declarasse que o Estado Português estava em incumprimento quanto à adoção das medidas políticas e legislativas referidas nos artigos 91.º, 92.º, 98.º, 99.º e 100.º da petição, cujos prazos foram violados ou já não estavam em condições de ser cumpridos. Sob a alínea d), pediram a condenação do Estado Português, através do Governo ou da Assembleia da República, a produzir os atos políticos ou legislativos cujos prazos não respeitou ou já não estava em condições de respeitar, identificados nos artigos 91.º, 92.º, 98.º, 99.º e 100.º da petição, o que deve cumprir no prazo de três meses a contar da data em que a sentença produza efeitos.

Como alega a recorrente, sob a alínea b), as autoras pedem que o tribunal declara a existência da seguinte situação de facto: que o Estado Português está em situação de incumprimento quanto à adoção de medidas políticas e legislativas identificados na petição. Sob a alínea d), pedem a condenação do Estado Português na produção dos actos políticos ou legislativos claramente identificados na petição, a saber:

- a) Os orçamentos de carbono para 2023/2025 e para o quinquénio 2025/2030, a apresentar à Assembleia da República (artigo 20.º da Lei de Bases do Clima - LBC), os quais são fundamentais para ajustar a ação climática aos limites nacionais que esses orçamentos devem estabelecer, cuja omissão deixa Portugal “como um barco sem rumo”;
- b) O Relatório de avaliação inicial de impacte climático, a apresentar à Assembleia da República (artigo 75.º da LBC), que deveria identificar os diplomas em potencial divergência com as metas e instrumentos climáticos previstos na lei;
- c) A Regulamentação do risco e impacte climático nos ativos financeiros, que cabe ao Governo executar (artigo 76.º da LBC), sendo o risco climático definido pelas consequências

culturas alimentares insustentáveis (artigo 44.º, n.º 2, al. b)), matéria sobre a qual o Governo ainda não legislou;

d) A Revisão das normas sobre governo das sociedades, a apresentar à Assembleia da República (artigo 78.º), de forma a harmonizar o Código das Sociedades Comerciais e demais legislação com a LBC;

e) A Revisão do regime jurídico dos hidrocarbonetos, a apresentar à Assembleia da República (artigo 79.º da LBC), com incidência na regulamentação da concessão, prospeção e exploração de hidrocarbonetos em Portugal, de forma a permitir a sua reavaliação em função das metas e objetivos climáticos;

f) Elaboração de uma estratégia industrial verde, a apresentar à Assembleia da República (artigo 68.º da LBC), que visa proporcionar um enquadramento estratégico que apoie as empresas no processo de transição climática do sector industrial, a qual deveria ser elaborada e apresentada na Assembleia da República até 1 de fevereiro de 2024;

g) Aprovação de planos sectoriais de mitigação e de planos sectoriais de adaptação às alterações climáticas para os setores considerados prioritários (artigos 22.º e 74.º da LBC), os quais deveriam ser aprovados pelo Governo até ao final do ano de 2023, em diálogo com as estruturas representativas de cada sector;

h) Restrição da produção e comercialização de combustíveis ou biocombustíveis que contivessem óleo de palma ou outras culturas alimentares insustentáveis (artigo 44.º, n.º 2, al. b)), matéria sobre a qual o Governo ainda não legislou;

i) Elaboração e divulgação de um relatório sobre o património público, por parte do Ministério das Finanças, em ordem a garantir o respeito pelos princípios da taxonomia sobre atividades ambientalmente sustentáveis; acresce que esse relatório deveria ainda estabelecer os princípios do desinvestimento progressivo do Estado em participações societárias ou em atividades que não cumpram aqueles princípios da taxonomia (cfr. artigos 36.º e 77.º da LBC).

j) Elaboração e divulgação, por parte da Assembleia da República, de um relatório de avaliação do impacte carbónico da sua atividade e funcionamento, com identificação das medidas adotadas e a adotar para mitigar tal impacte, o que deveria ser cumprido no primeiro ano de cada legislatura, ou seja, in casu, até ao final de 2022.

É, assim, de afirmar que as autoras indicaram com clareza quais os efeitos jurídicos pretendidos com os pedidos deduzidos sob as alíneas b) e d). Assim, salvo o devido respeito, não assiste razão ao despacho recorrido quando afirma que os mencionados pedidos apresentam um conteúdo vago e indeterminado e remetem para o tribunal o ónus de indicar quais as medidas legislativas concretas que deviam ser tomadas pelo poder legiferante.

Os pedidos deduzidos sob as alíneas a) e c) também são inteligíveis, pois sabe-se qual o efeito jurídico que as autoras pretendem. Assim, com o pedido formulado sob a), pretendem se declare que, nas circunstâncias do caso, estava em falta a adoção pelo Estado Português das medidas necessárias e suficientes para assegurar, em relação aos valores de 2005, uma redução até 2030

de, pelo menos, 55% da emissão de gases de efeito de estufa (não considerando o uso do solo e florestas). Com o apresentado sob a alínea c), pretendem a condenação do Estado Português a adotar as medidas necessárias e suficientes para assegurar, em relação aos valores de 2005, uma redução até 2030 de, pelo menos, 55% da emissão de gases de efeito de estufa (não considerando o uso do solo e florestas), as quais devem ser especificadas e calendarizadas no prazo.

Os pedidos não padecem, pois, de obscuridade ou ambiguidade.

O que se pode dizer deles é que são genéricos, vagos, abstractos, no sentido de que não compreendem a especificação das medidas necessárias e suficientes para assegurar, em relação aos valores de 2005, uma redução até 2030 de, pelo menos, 55% da emissão de gases de efeito de estufa (não considerando o uso do solo e florestas). Porém, ao contrário do que se afirmou do despacho recorrido, eles não remetem para o tribunal o ónus de concretizar as mencionadas medidas. Tal ónus é remetido para o demandado. É sobre o Estado Português que se faz recair o ónus de especificar e calendarizar as medidas.

Daí que a questão que os mencionados pedidos suscitam é a de saber se é processualmente admissível formular tais pedidos vagos, genéricos e remeter para o demandado o ónus de os concretizar.

A resposta é negativa. Em primeiro lugar, só é permitido formular pedidos genéricos os casos previstos nas alíneas a), b) e c), do n.º 1 do artigo 556.º do CPC, e o caso dos autos não se ajusta a nenhum deles. Em segundo lugar, mesmo quando são admissíveis pedidos genéricos é ao autor que cabe concretizar o pedido e não ao réu (n.º 2 do artigo 556.º do CPC). Segue-se do exposto que não era permitido às autoras formular os pedidos genéricos nos termos em que o fizeram.

Daqui não se segue, no entanto, o indeferimento liminar da petição. Embora a formulação do pedido genérico fora das condições previstas no artigo 556.º constitua uma excepção dilatória inominada, o certo é que, tratando-se de um vício susceptível de sanção, só há lugar à absolvição da instância nos casos de o autor não proceder à reformulação do pedido na sequência de convite. É o que resulta dos artigos 6.º, n.º 2, 278.º, n.º 2, ambos do CPC. Cita-se em abono desta interpretação Abrantes Geraldês, Paulo Pimenta e Luís Filipe Pires de Sousa, em Código de Processo Civil Anotado, Volume I, Almedina, página 618.

Segue-se do exposto que o tribunal incorreu em erro ao julgar inepta a petição. Em consequência, importa revogar a decisão recorrida e substituí-la por outra que convide as autoras a concretizar as medidas necessárias e suficientes a adoptar pelo Estado Português para assegurar, em relação aos valores de 2005, uma redução até 2030 de, pelo menos, 55% da emissão de gases de efeito de estufa (não considerando o uso do solo e florestas).

Com esta solução fica prejudicado o conhecimento das restantes questões.

Diga-se, por fim, que a circunstância de este tribunal entender que a petição não é inepta não envolve qualquer juízo sobre o mérito da pretensão das autoras, designadamente sobre a questão de saber se cabe no objecto da acção popular prevista no n.º 3 do artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 1.º da Lei n.º 83/95, a “acção popular legislativa”, ou seja, a

acção que tem como objecto a condenação do Estado, através do Governo ou da Assembleia da República, a suprir omissões legislativas.

*

Decisão:

Concede-se a revista e, em consequência, revoga-se e substitui-se o despacho recorrido por decisão a convidar as autoras a concretizar, no prazo de 10 dias, as medidas necessárias e suficientes a adoptar pelo Estado Português para assegurar, em relação aos valores de 2005, uma redução até 2030 de, pelo menos, 55% da emissão de gases de efeito de estufa (não considerando o uso do solo e florestas).

Sem custas

Lisboa, 19 de Setembro de 2024

Sumário:

I - O pedido de condenação do Estado Português a adoptar as medidas necessárias e suficientes para assegurar, em relação aos valores de 2005, uma redução até 2030 de, pelo menos, 55% da emissão de gases de efeito de estufa (não considerando o uso do solo e florestas), as quais devem ser especificadas e calendarizadas no prazo de três meses a contar da data em que a sentença produza efeitos, é um pedido genérico, mas não ininteligível.

II – Recai sobre as autoras o ónus de o concretizar, visto que este pedido não se ajusta a nenhum dos casos em que é permitido formular pedidos genéricos (alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 556.º do CPC) e não é sobre o demandado que impende tal ónus.