

Supremo Tribunal de Justiça

Processo nº 1554/23.9T8ALM-A.L1.S1

Relator: ORLANDO NASCIMENTO

Sessão: 15 Janeiro 2026

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: REVISTA

Decisão: NEGADA

COMPETÊNCIA EM RAZÃO DA MATÉRIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

TRIBUNAL COMUM

PODERES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

LEGITIMIDADE

AMBIENTE

VIOLAÇÃO DE LEI

SOLO

RECURSO DE REVISTA EXCECIONAL

INADMISSIBILIDADE

Sumário

Nos termos do disposto no n.º 1, do art.º 211.º da Constituição da República Portuguesa e no art.º 64.º, do C. P. Civil, os tribunais judiciais são os tribunais competentes em razão da matéria para a tramitação e o julgamento de ação proposta pelo Ministério Público na prossecução das atribuições que lhe são cometidas pelos n.ºs 1 e 2, al. a), do art.º 7.º, da Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, que define as das Bases da Política do Ambiente, em conjugação com o disposto na al. h), do n.º 1, do art.º 4.º da Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, que aprova o Estatuto do Ministério Público, contra a proprietária de prédio rústico, de pinhal, que em violação de normas de natureza ambiental e uso do solo, sem a interação com quaisquer entidades públicas com atribuições nessas mesmas áreas, realizou no prédio construções afastadas do seu uso comum, com "... vedação do perímetro exterior com rede, postes metálicos e um portão de acesso...a divisão em parcelas, delimitadas por vedações ... (implantação de) ...Vinte e cinco moradias de habitação unifamiliares com características construtivas de estrutura prefabricada modelar ...Piscina enterrada ...Furo de captação de água ...Abertura de caminhos...".

Texto Integral

Processo n.º 1554/23.9T8ALM-A.L1.S1

Orlando Nascimento, Teles Pereira, Ana Paula Lobo.

Acordam no Supremo Tribunal de Justiça

1. Relatório.

Nesta ação declarativa de condenação, sob a forma comum proposta pelo Ministério Público no exercício das suas atribuições para defesa do direito ao ambiente, como previsto na al. h), do n.º 1, do art.º 4.º da Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, que aprova o Estatuto do Ministério Público e no art.º 7.º, n.º, 2, al. a) da Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, que define as das Bases da Política do Ambiente, contra Libustemar - Gestão de Imóveis Lda, pedindo a condenação desta, em relação ao prédio rústico que identifica, propriedade desta, a:

- 1. Não autorizar/tolerar novas construções no prédio rústico ou abertura de caminhos.
- 2. A remover, em prazo que se afigura razoável fixar entre 60 a 90 dias, a expensas suas, todas as construções existentes no prédio.
- 3. A selar, a expensas suas, o furo de captação de água.
- 4. A limpar, em prazo que se afigura razoável fixar entre 60 a 90 dias a expensas suas, o prédio por forma a repor o coberto vegetal natural.
- 5. Relativamente a cada um dos pedidos, com vista a assegurar o efetivo respeito, pede-se que, nos termos do art. 829º-A do C. Civil, seja aplicada e fixada sanção pecuniária compulsória por cada dia de atraso no cumprimento, no montante de 500,00€ (quinhentos euros).

A R contestou por exceção, deduzindo a exceção da incompetência do tribunal em razão da matéria, que pertencerá aos tribunais administrativos e a ilegitimidade passiva por preterição de litisconsórcio necessário, por não serem demandados os donos das edificações existentes no prédio, pedindo a absolvição da instância e por impugnação, pedindo a absolvição do pedido.

O tribunal proferiu despacho saneador, julgando improcedentes as exceções e fixando os “temas da prova”.

*

Inconformada, a R interpôs recurso de apelação pedindo a procedência das exceções e a absolvição da instância.

*

O Ministério Público contra-alegou, pugnando pela improcedência da apelação e o prosseguimento da ação.

*

O Tribunal da Relação não admitiu a apelação quanto à exceção da ilegitimidade passiva com fundamento, em síntese, em que o despacho saneador nessa parte apenas pode ser impugnado juntamente com o recurso de alguma das decisões previstas no nº 1, do art.º 644.º, do C. P. Civil, julgando a apelação improcedente quanto à exceção da incompetência em razão da matéria.

*

Mais uma vez inconformada, a R/apelante interpôs recurso de revista, pedindo a procedência das exceções e a absolvição da instância, formulando as seguintes **conclusões**:

1.ª) É manifesta a procedência do presente recurso porquanto o douto Despacho Acórdão Recorrido não fez correta interpretação e aplicação das disposições legais aplicáveis em matéria de admissibilidade do recurso e em matéria de interpretação e aplicação das normas de competência material.

2.ª) O Acórdão recorrido assenta em pressupostos errados quanto ao pedido, causa de e partes da relação material subjacente, tendo em consideração o objeto do litígio tal como delimitado pelo Autor e fixado no Despacho Saneador.

3.^a) O presente recurso de revista é admissível, nos termos e ao abrigo disposto do disposto no artigo 671.^o, n.^o 2, al a) do CPC mas também do artigo 672.^o do mesmo Código, pelo que deve ser admitido.

4.^a) Quanto às questões objeto do recurso, é desde logo manifesto que, ao contrário do decidido pelo tribunal recorrido, da norma do artigo 644.^o do CPC decorrer que o recurso é admissível, atendendo a que a mesma estipula que cabe recurso de apelação autónomo das decisões “cuja impugnação com o recurso da decisão final seria absolutamente inútil”(n.^o 2, al. h)), como é o caso dos autos.

5.^a) É por demais evidente que é essa a situação dos autos, porquanto o que vem peticionado na ação é a condenação da Ré a “remover” do seu terreno construções ilegais que não são propriedade sua, como bem resulta, aliás, do registo predial do prédio de que é titular, onde tais construções se não encontram registadas. É indeferente. Não pode, pois, a Ré, conformar-se com tal decisão porquanto atendendo ao pedido tal como formulado na PI pelo Ministério Público, a Ré não tem legitimidade, sozinha, para os presentes autos, verificando-se, claramente, uma situação de litisconsórcio necessário.

6.^a) É manifesto que se verifica uma situação de litisconsórcio necessário de acordo com os artigos 30.^oe 33.^odoCPC.Com efeito, a Ré, ora Recorrente, não sendo a proprietária das habitações que se pretende nos autos seja “removidas” – mas apenas proprietária do solo no qual as mesmas se encontram implantadas -, não tem capacidade nem legitimidade jurídicas para executar uma eventual decisão condenatória que venha a ser proferida nos presentes autos, porquanto não dispõe de poderes para “remover” casas que são propriedade de terceiros e despejar as pessoas que nelas habitam. Nem para impor coercivamente, por qualquer modo, que os proprietários daquelas estruturas as removam ou procedam à sua demolição.

7.^a) Para que uma eventualmente sentença condenatória produza efeitos úteis, ou seja, para que seja possível executar a uma decisão judicial de condenação na “remoção” das referidas habitações, é necessário que sejam os seus proprietários condenados a remover as suas casas, na qualidade de partes na ação. Pois só assim lhe será oponível a decisão judicial e só assim a mesma poderá ser coercivamente executada.

8.^a) Verifica-se, assim, sem qualquer margem para dúvida, uma situação de litisconsórcio necessário, que foi preterido e gera a ilegitimidade passiva da Ré, ora

Recorrente.

9.^a) Pelo que, deve neste ponto, o presente recurso ser julgado provado e procedente, absolvendo-se a Ré, ora Recorrente, da instância com tal fundamento.

10.^a) É manifesto ainda o erro de julgamento do Tribunal da Relação de Lisboa no que concerne à questão da competência material para conhecimento do objeto do litígio.

11.^a) O entendimento sustentado na decisão recorrida reporta-se ao facto de o Tribunal a quo ser materialmente competente para dirimir o litígio sub judice, tendo em conta que a presente ação cível foi intentada pelo Ministério Público com fundamento na legitimidade que a Lei de Bases da Política de Ambiente confere para a “tutela plena e efetiva dos seus direitos e interesses legalmente protegidos em matéria de ambiente” (cfr. n.º 1 do artigo 7.º da referida Lei).

12.^a) A verdade é que, na sua petição inicial, o Autor, ora Recorrido, sustenta que a Ré, ora Recorrente, “efetuiu/tolerou construções no terreno [sub judice]”, tendo, assim, alegadamente violado:

a. as normas constantes do Plano Diretor Municipal de Almada, publicado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/97, de 14 de janeiro (o “PDM Almada”);

b. do Plano de Ordenamento da Paisagem Protegida da Arriba Fóssil da Costa da Caparica, publicado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 178/2008, de 24 de novembro, e c. do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, que aprovou o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (o “RJREN”).

13.^a) Nesta sequência, o Autor alega que a consequência “direta e necessária” das alegadas violações previstas nos diplomas referidos se traduziu (i) na alteração do uso dos solos, (ii) na alteração da paisagem, (iii) no aumento da intervenção humana e (iv) na divisão do prédio em parcelas. Culminando na ideia que esta violação da legalidade põe em causa o direito ao ambiente e à qualidade de vida previsto no artigo 5.º da Lei de Bases da Política de Ambiente e no artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa se encontra a ser preterido, carecendo de tutela jurisdicional (cfr. artigo 14.º da petição inicial).

14.^a) Sucede que:

(i) O Autor, aqui Recorrido é uma entidade de natureza pública e não uma entidade privada;

(ii) O Autora, aqui Recorrido, configurou quer a causa de pedir quer o pedido, como se reportando à violação de normas administrativas, designadamente urbanísticas como decorre de forma evidente dos artigos 4.º a 14.º e 19.º e 20.º da

petição inicial e o pedido é, materialmente, a reposição da legalidade urbanística alegadamente violada;

(iii) Apenas de modo lateral o Recorrido alega a violação de normas ambientais e de preservação do ambiente e de reparação dos danos ambientais (cfr. artigos 28.º a 31.º da petição inicial).

(iv) A ação a que se refere o artigo 7.º da Lei de Bases do Ambiente pode ser intentada nos tribunais administrativos, quando, mesmo sendo o réu uma pessoa coletiva de direito privado, o autor for uma pessoa coletiva de direito público.

15.ª) Acresce que, a Lei n.º 19/2014, de 14.04, na qual se conferem direitos processuais em matéria de ambiente, não confere quaisquer direitos de ação ao Ministério Público para atuar judicialmente em defesa de tais direitos. Quer o Ministério Público, quer o tribunal de primeira instância quer o Tribunal da Relação de Lisboa, confundem os direitos conferidos pela citada lei 19/2014 – que confere legitimidade a cada cidadão para individualmente a obter a tutela dos seus direitos e interesses legítimos ambientais, com o direito de ação popular consagrado na Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, que confere uma legitimidade “alargada” conferindo o direito procedimental de participação popular e o direito de acção popular a 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. São igualmente titulares dos direitos referidos no número anterior as autarquias locais em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição.

16.ª) No âmbito de ações populares, o Ministério Público é também, de acordo com o artigo 16.º da mesma lei, titular da legitimidade ativa e dos poderes de representação e de intervenção processual que lhe são conferidos por lei podendo mesmo substituir-se ao autor em caso de desistência da lide, bem como de transação ou de comportamentos lesivos dos interesses em causa.

17.ª) Aliás, a lei da ação popular, é muito clara ao determinar que a ação popular pode ser intentada nos tribunais administrativos pela via da “ação popular administrativa” e a “ação popular civil” que pode revestir qualquer das formas previstas no Código de Processo Civil.

18.ª) Em parte alguma dos referidos diplomas, quando lidos conjuntamente, se retira que os tribunais cíveis são os competentes para conhecer das ações intentadas pelo Ministério Público relacionadas direta ou indiretamente com questões ambientais.

19.ª) Pelo contrário, basta atentar no Estatuto do Ministério Público Lei n.º 68/2019 de 27 de agosto, para perceber que assim não é. O Ministério Público representa o Estado, defende os interesses que a lei determinar, participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exerce a ação penal orientado pelo princípio da legalidade e defende a legalidade democrática, nos termos da Constituição, do presente Estatuto e da Lei.

20.ª) De acordo com o artigo 4.º daqueles Estatutos e para o que ora releva, constituem atribuições do Ministério Público (i) defender a legalidade democrática, (ii) intentar ações no contencioso administrativo para defesa do interesse público, dos direitos fundamentais e da legalidade administrativa, (iii) assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses coletivos e difusos.

21.ª) O verdadeiro objeto da presente ação compreende a apreciação do cumprimento dos pressupostos urbanísticos legais e regulamentares no que concerne às “construções” implantadas no terreno propriedade da Recorrente e da aplicação de medidas de tutela da legalidade urbanística do referido terreno. As de pedir consubstanciam normas constantes dos instrumentos normativos cuja violação o Autor invoca como causa normas de direito administrativo, designadamente, normas urbanísticas, ainda que tenham como ratio a proteção do ambiente e da qualidade de vida, enquanto cumprimento da tarefa cometida pelo legislador ao Estado, prevista no artigo 66.º, n.º 2, alínea a) da Constituição da República Portuguesa.

22.ª) A violação de uma das normas previstas no Regulamento do PDM Almada, no Regulamento do Plano de Ordenamento da Paisagem Protegida da Arriba Fóssil da Costa da Caparica e no RJREN consubstanciar-se-á numa violação de normas urbanísticas, a qual apenas poderá ser concretamente apurada pelos tribunais administrativos e fiscais.

23.^a) O próprio artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e h) do ETAF preveem, respetivamente, que é da competência dos tribunais administrativos e fiscais “[a] tutela de direitos fundamentais e outros direitos e interesses legalmente protegidos, no âmbito de relações jurídicas administrativas e fiscais”, a “[c]ondenação à remoção de situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime”, e “[a]condenação à adoção ou abstenção de comportamentos, pela Administração Pública ou por particulares” pelo que, ante os pedidos formulados pelo então Autor configurados na condenação de um particular à adoção ou abstenção de comportamentos, com fundamento em violação de normas urbanísticas, infere-se a sua subsunção às referidas normas.

24.^a) Por sua vez, o artigo 2.º, n.º 2 do CPTA estabelece que: “[a] todo o direito ou interesse legalmente protegido corresponde a tutela adequada junto dos tribunais administrativos, designadamente para o efeito de obter: (...) h) A condenação à adoção ou abstenção de comportamentos, pela Administração Pública ou por particulares”, confirmando, assim, que a apreciação de litígios de carácter condenatório à adoção e abstenção de comportamentos por parte da Recorrente, em virtude de normas urbanísticas – alegadamente – violadas está sujeita à jurisdição administrativa e fiscal.

25.^a) A ação está configurada pelo Autor como tendo uma causa de pedir marcadamente jusurbanística e com pedidos que visam justamente repor a alegada legalidade urbanística, o que apenas poderá ser apreciado e julgado pelos tribunais administrativos e fiscais, in casu, o Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada.

26.^a) No caso do autos, o Estado é o titular da relação jurídica administrativa, por ser titular dos direitos de Fiscalizar e tutelar interesses público se alguns direitos fundamentais dos cidadãos, através do Ministério Público.

27.^a) Acresce que quer os direitos urbanísticos quer os direitos ambientais são direitos subjetivos públicos. Os direitos fundamentais apresentam-se como direitos subjetivos, e sendo o direito ao ambiente um direito fundamental, intrinsecamente, este surge como direito subjetivo. E mais. Do mesmo modo que as normas reguladoras do ambiente podem destinar-se à proteção de interesses dos particulares, então estes são titulares de direitos subjetivos públicos.

28.^a) Enquanto direito subjetivo, o direito ao ambiente constitui, pois, o fundamento da existência de relações jurídico-públicas de ambiente. Ele

consiste, sobretudo, num direito a que as autoridades administrativas se abstenham de agredir a esfera individual protegida através dos direitos fundamentais, que é “uma decorrência necessária da qualificação dos direitos fundamentais como direitos subjetivos públicos e da possibilidade da sua invocação direta no domínio das relações jurídico-administrativas.

29.^a) Assim, não pode deixar de entender-se que a relação processual aqui em causa – em que os sujeitos ativo e passivo são o Estado e uma entidade privada -, tem por subjacente uma relação material que é precisamente a que decorre dos poderes de fiscalização do Estado (ao lado dos poderes essencialmente de controlo preventivo das autarquias locais). E, sendo o Estado, nesta relação, um ente dotado de poderes de autoridade não pode deixar de entender-se, neste contexto, que estamos perante uma relação jurídico-administrativa.

30.^a) Pelo que, o tribunal exclusivamente competente para conhecer dos pedidos formulados pelo Recorrido é o Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada e não o Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa, padecendo o Acórdão recorrido de erro de julgamento quanto às normas de competência aplicáveis, devendo o mesmo ser revogada e julgada procedente a exceção dilatória de incompetência absoluta do Tribunal, com a consequente absolvição da Ré, aqui Recorrente, da instância, nos termos dos artigos 96.º, alínea a), 99.º, n.º 1, 278.º, n.º 1, alínea a) e 577.º, alínea a) do CPC.

NESTES TERMOS, Deve o presente recurso ser julgado procedente, revogando-se o despacho saneador recorrido, com procedência das excepções invocadas pela ora Recorrente e, consequentemente: a) Declarada a incompetência absoluta do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa – Juízo Central Cível de Almada para julgar os presentes autos, E, b) Absolvida a Recorrente da instância, nos termos dos artigos 96.º, alínea a), 99.º, n.º 1, 278.º, n.º 1, alínea a), 576.º, n.º 2 e 577.º, alínea a), todos do CPC.

*

O Ministério Público contra-alegou, pugnando pela rejeição da revista quanto à exceção de ilegitimidade passiva e caso assim se não entenda pela sua improcedência e pela improcedência da revista relativa à exceção de incompetência material dos tribunais cíveis.

*

O Exm.^o Relator no Tribunal da Relação proferiu despacho, admitindo a revista quanto a exceção de incompetência em razão da matéria, não a admitindo quanto à exceção de ilegitimidade passiva, deixando “...à *consideração do Supremo Tribunal de Justiça a admissibilidade de revista excepcional, quanto a esta decisão.*”, sendo certo que o acórdão recorrido também não admitiu o recurso de apelação em relação a essa mesma exceção.

*

Neste Supremo Tribunal de Justiça o relator proferiu despacho, nos termos do disposto no n.^o 2, do art.^o 655.^o, do C. P. Civil, ordenando a notificação da Recorrente para se pronunciar, querendo, sobre a inadmissibilidade da interposta revista relativa à exceção da ilegitimidade passiva, suscitada pelo Ministério Público nas contra alegações e em relação à qual o Exm.^o Relator no Tribunal da Relação, proferiu despacho não admitindo a revista, deixando “... à *consideração ... a admissibilidade de revista excepcional, quanto a esta decisão*”.

*

2. Fundamentação.

A) Os factos.

A matéria de facto a considerar é a acima descrita, sendo certo que as questões submetidas a decisão deste Supremo Tribunal se configuram, essencialmente, como questões de direito.

*

B) O direito aplicável.

O conhecimento deste Supremo Tribunal, quanto à matéria dos autos e quanto ao objecto da revista, é delimitado pelas conclusões das alegações da Recorrente como, aliás, dispõem os art.ºs 635.º, n.º 2, 639.º 1 e 2, do C. P. Civil, sem prejuízo do disposto no art.º 608.º, n.º 2, do C. P. Civil (questões cujo conhecimento fique prejudicado pela solução dada a outras e questões de conhecimento oficioso), observando, em especial, o estabelecido nos art.ºs 682.º a 684.º, do C. P. Civil.

*

B. 1. A admissibilidade da revista quanto à exceção da ilegitimidade passiva.

O tribunal de primeira instância julgou improcedente, no despacho saneador, a exceção da ilegitimidade passiva deduzida pela R e tendo esta interposto recurso de apelação desse despacho, o acórdão recorrido não a admitiu quanto a essa exceção com fundamento, em síntese, em que não é admissível apelação autónoma dessa decisão, por não compreendida na previsão dos n.ºs 1 e 2, do art.º 644.º, do C. P. Civil, devendo ser impugnada nos termos previstos nos n.ºs 3 e 4, do mesmo art.º 644.º, do C. P. Civil.

Tendo a R/apelante interposto recurso de revista do acórdão, também quanto à exceção da ilegitimidade, o Recorrido Ministério Público pugnou nas contra alegações pela inadmissibilidade da revista em face do disposto nos n.ºs 1 e 2, do art.º 671.º, do C. P. Civil e pela sua inadmissibilidade também a título de revista excecional por incumprimento do ónus previsto no n.º 2, do art.º 672.º, do C. P. Civil e o Exm.º Relator no Tribunal da Relação, proferiu despacho não admitindo a revista e relegando para este Supremo Tribunal de Justiça o conhecimento da sua admissibilidade a título excecional.

Notificada a Recorrente nos termos do disposto no n.º 2, do art.º 655.º, do C. P. Civil, não foi apresentado requerimento de resposta.

Compulsado o requerimento da interposta revista, constatamos que em “*B. Da verificação dos requisitos da revista*”, do corpo da revista, a recorrente aborda indistintamente a admissão da revista, quer quanto à exceção da competência do tribunal em razão da matéria, quer em relação à exceção da ilegitimidade passiva, que a 1.ª instância julgou improcedente e o acórdão recorrido não admitiu a apelação a ela respeitante, sendo essa indistinção extensiva à invocada admissão da revista a título excecional, como decorre do excerto em

que aduz “9. Em qualquer caso, sempre o presente recurso seria admissível, e deve ser admitido, ao abrigo do artigo 672.º do CPC (recurso excepcional de revista) que dispõe que, exceccionalmente, cabe recurso de revista do acórdão da Relação quando:...”.

Ora, a recorribilidade de revista do acórdão da Relação quanto ao que decidiu sobre as duas exceções, quer em si mesma, quer na invocação subsidiária da admissão da revista a título exceccional, é objecto de previsão processual diferente, não podendo, pois, ser objecto de apreciação conjunta, quer a título de revista *tout court*, quer a título de revista exceccional.

Com efeito, a admissibilidade da revista quanto à exceção da incompetência do tribunal em razão da matéria não oferece dúvidas em face do disposto no n.º 2, al. a), do art.º 629.º, do C. P. Civil, segundo o qual “2 - *Independentemente do valor da causa e da sucumbência, é sempre admissível recurso:*

a) *Com fundamento na violação ..., das regras de competência em razão da matéria ...*”, mas o mesmo não acontece quanto à exceção da ilegitimidade passiva, em relação à qual a revista autónoma não é admissível, nem nos termos previstos no n.º 1, do art.º 671.º, do C. P. Civil porque o saneador que a julgou improcedente não conhece do mérito da causa e não põe termo ao processo, nem nos termos previstos no n.º 2, do mesmo art.º 671.º porque, constituindo o despacho saneador uma decisão interlocutória que recai unicamente sobre a relação processual, a sua recorribilidade se não encontra tipificada nas alíneas desse mesmo n.º 2, nomeadamente, na al. a), aplicável neste caso apenas em relação à exceção da incompetência em razão da matéria.

E esta inadmissibilidade da revista do acórdão recorrido na parte em que não admitiu a revista do despacho saneador que julgou improcedente a exceção da ilegitimidade, também não pode ser revertida pela invocação de qualquer dos fundamentos da revista exceccional, previstos no art.º 672.º, do C. P. Civil.

Como decorre do corpo do n.º 1, do art.º 672.º, do C. P. Civil, a revista exceccional nele prevista pode ter lugar apenas nos casos de dupla conforme, a que se reporta a segunda parte do n.º 3, do art.º 671.º, do C. P. Civil, a qual não está presente nos autos, em que a revista (normal) não é admissível pela formação de dupla conforme entre as decisões das instâncias, mas porque a mesma não é admissível em face do disposto nos n.ºs 1 e 2, do art.º 671.º, do C. P. Civil, ainda antes, pois, de possibilidade de formação de dupla conforme e da possibilidade de derrogação da consequente inibição recursória pela

revista excecional.

Duas outras asserções importa, ainda, referir sobre esta mesma matéria, de inadmissibilidade da revista do acórdão em relação à sua decisão de inadmissibilidade da apelação quanto à exceção da ilegitimidade, quer a título de revista normal, quer excecional.

A primeira é que, como é jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal de Justiça, só é admissível recurso de revista excecional quando se verifiquem todos os pressupostos gerais de admissibilidade da revista¹.

A segunda é que, dispondo o n.º 3, do art.º 672.º, do C. P. Civil que “*A decisão quanto à verificação dos pressupostos referidos no n.º 1 compete ao Supremo Tribunal de Justiça, devendo ser objeto de apreciação preliminar sumária, a cargo de uma formação constituída por três juizes escolhidos anualmente pelo presidente de entre os mais antigos das secções cíveis.*”, a questão agora em apreciação, de aferição dos pressupostos de admissibilidade da revista, respeita não à verificação dos pressupostos da revista excecional, da competência da formação prevista no n.º 3, do art.º 672.º, do C. P. Civil, mas à aferição dos pressupostos gerais da revista, que se situam na fase preliminar da admissão do recurso a que se reporta o art.º 652.º, aplicável *ex vi* do art.º 679.º, ambos do C. P. Civil, que é função do relator e do colectivo da distribuição e não da formação em causa.

Em consequência, não sendo admissível recurso de revista em relação à parte decisória do acórdão recorrido, que não admitiu a apelação do despacho saneador que julgou improcedente a exceção da ilegitimidade passiva porque essa decisão o não admite, a mesma não poderá deixar de ser rejeitada por este Supremo Tribunal de Justiça, quer como revista *tout court*, quer como revista excecional, o que se decidirá.

*

B. 2. A revista relativa à exceção da incompetência do tribunal em razão da matéria.

Discordando da decisão unívoca das instâncias que julgaram o tribunal competente em razão da matéria para o julgamento da causa, nos termos em que a mesma lhe foi presente pelo Ministério Público, rejeitando a exceção e a correspondente absolvição da instância por ela deduzida e pedida, persiste a

Recorrente na incompetência dos tribunais judiciais para o julgamento da causa, expondo que a mesma pertence aos tribunais administrativos.

Ora, como decorre do disposto no n.º 3, do art.º 212.º e n.º 1, do art.º 211.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, a repartição de competências entre a jurisdição administrativa e a jurisdição comum opera por uma dupla regra, em que a primeira consiste na atribuição de uma competência própria à jurisdição administrativa, para “...o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.” (n.º 3, do art.º 212.º) e a segunda na atribuição da competência dos tribunais judiciais “...em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais.” (n.º 1, do art.º 211.º).

Esta dupla regra constitucional permite-nos aportar a uma conclusão prática, segundo a qual são da competência dos tribunais judiciais todas as causas que não sejam da competência dos tribunais administrativos por não emergirem de “...relações jurídicas administrativas...”.

Sendo este o cerne da questão da revista, sem prejuízo do princípio *jura novit curia*, consagrado, no n.º 3, do art.º 5.º, do C. P. Civil, segundo o qual, “O juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito”, não deixa de impender sobre a Recorrente, que invocou a exceção da incompetência em razão da matéria, não o ónus mas o simples dever, de a conformar de facto e de direito, como decorre do disposto, entre outros, nos art.ºs 571.º e 572.º, do C. P. Civil.

Nesta perspectiva de abordagem da questão, importa desde já referir que a Recorrente estrutura a sua pretensão de incompetência do tribunal em razão da matéria em argumentação lateral ao cerne da questão, que não demonstra, e numa subsunção jurídica à lei ordinária que fixa a competência dos tribunais administrativos que se configura como demasiado fluída para a demonstração de competência que tem em vista.

Em relação à primeira, argumentação lateral que foge ao cerne da questão, aduz a Recorrente quanto ao direito aplicável aos factos dos autos, além do mais, que “A violação de uma das normas previstas no Regulamento do PDM Almada, no Regulamento do Plano de Ordenamento da Paisagem Protegida da Arriba Fóssil da Costa da Caparica e no RJREN consubstanciar-se-á numa violação de normas urbanísticas, a qual apenas poderá ser concretamente apurada pelos tribunais administrativos e fiscais” (conclusão 22ª) e que “A ação está configurada pelo Autor como tendo uma causa de pedir marcadamente jusurbanística e com pedidos que visam justamente repor a

alegada legalidade urbanística, o que apenas poderá ser apreciado e julgado pelos tribunais administrativos e fiscais, in casu, o Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada” (conclusão 25ª) e quanto aos sujeitos da relação jurídica em causa nos autos que “No caso dos autos, o Estado é o titular da relação jurídica administrativa, por ser titular dos direitos de fiscalizar e tutelar interesses público se alguns direitos fundamentais dos cidadãos, através do Ministério Público” (conclusão 26ª) e que “Assim, não pode deixar de entender-se que a relação processual aqui em causa – em que os sujeitos ativo e passivo são o Estado e uma entidade privada -, tem por subjacente uma relação material que é precisamente a que decorre dos poderes de fiscalização do Estado (ao lado dos poderes essencialmente de controlo” (conclusão 29ª).

Esta argumentação não enfrenta a questão da competência do tribunal em razão da matéria, antes se configurando como um exercício de paralelismo entre a situação mais comum em termos de ilegalidade urbanística, que é aquela em que os municípios, na sua veste de *jus imperii*, são um dos sujeitos da relação material controvertida, do qual a Recorrente pretende extrair para o caso dos autos, por uma espécie de contágio de proximidade, a natureza de relação jurídica administrativa e é desprovida de base legal, uma vez que em parte alguma da nossa ordem jurídica é permitida a conclusão de que a apreciação da violação de normas do urbanismo é da competência dos tribunais administrativos.

Semelhantemente, é também desprovida de base legal a asserção no sentido de que o Estado Português porque criador das normas em causa é o titular de uma relação jurídico administrativa, caso em que esse mesmo Estado seria parte em todas as relações jurídicas submetidas a juízo em que estivesse em causa a violação de normas legais e consequentemente todas as causas seriam da competência dos tribunais administrativos.

Aliás, como invocado na petição inicial, o Ministério Público, que não é um órgão da administração pública, mas uma entidade que integra os Tribunais como decorre da sua consagração no CAPÍTULO IV Ministério Público, do TÍTULO V Tribunais, da constituição da República Portuguesa, não propôs esta ação na sua veste de representante do Estado Português, prevista na al. b), do n.º 1, do art.º 4.º do respetivo Estatuto, aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, mas em nome próprio, no exercício das atribuições que lhe são cometidas diretamente pelo disposto nas als. a) - defesa da legalidade democrática - e h) - defesa de interesses coletivos e difusos - do mesmo art.º 4.º do seu Estatuto.

Em relação à segunda, a subsunção jurídica pela qual a Recorrente intenta reconduzir a matéria dos autos ao disposto no art.º 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, pretende a Recorrente que é *“O próprio artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e h) do ETAF preveem, respetivamente, que é da competência dos tribunais administrativos e fiscais “[a] tutela de direitos fundamentais e outros direitos e interesses legalmente protegidos, no âmbito de relações jurídicas administrativas e fiscais”, a “[c]ondenação à remoção de situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime”, e “[a]condenação à adoção ou abstenção de comportamentos, pela Administração Pública ou por particulares” pelo que, ante os pedidos formulados pelo então Autor configurados na condenação de um particular à adoção ou abstenção de comportamentos, com fundamento em violação de normas urbanísticas, infere-se a sua subsunção às referidas normas”* (conclusão 23ª), mas mais uma vez esta abordagem não segue o caminho legalmente estabelecido para a aferição da competência em razão da matéria.

Como determina o n.º 1, do art.º 38.º, da Lei n.º 62/2013 de 26 de agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário) *“A competência fixa-se no momento em que a ação se propõe...”* e como é pacífico na doutrina e na jurisprudência nacionais essa competência é determinada em face da relação material controvertida, tal como configurado pelo autor, à semelhança do estabelecido pelo n.º 3, do art.º 30.º, do C. P. Civil em relação a um outro pressuposto processual, que é a legitimidade das partes, em face da *“...relação controvertida, tal como é configurada pelo autor”*.

A competência do tribunal em razão da matéria deve, pois, ser definida pelo confronto do objeto da ação, definido pela causa de pedir e pelo pedido, com as normas atribuidoras da competência em razão da matéria aos tribunais administrativos, uma vez que a mesma competência dos tribunais judiciais é determinada pela exclusão dessa mesma competência.

Pretende a Recorrente que *“O próprio artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e h) do ETAF preveem, respetivamente, que é da competência dos tribunais administrativos e fiscais “[a] tutela de direitos fundamentais e outros direitos e interesses legalmente protegidos, no âmbito de relações jurídicas administrativas e fiscais”, a “[c]ondenação à remoção de situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime”, e “[a]condenação à adoção ou abstenção de comportamentos, pela Administração Pública ou por particulares” pelo que, ante os pedidos formulados pelo então Autor configurados na condenação de*

um particular à adoção ou abstenção de comportamentos, com fundamento em violação de normas urbanísticas, infere-se a sua subsunção às referidas normas” (conclusão 23.^a).

Esta sua pretensão, formulada em face de uma miscelânea do disposto no art.^o 4.^o do ETAF, em especial do previsto nas als. a) e i), do seu n.^o 1, começa por olvidar o disposto no n.^o 3, do art.^o 212.^o, da C. R. P. segundo o qual a competência dos tribunais administrativos se cinge aos “...*litígios emergentes das relações jurídicas administrativas...*”, e interpreta a al. i) do n.^o 1, do art.^o 4.^o do ETAF como se a mesma atribuísse competência aos tribunais administrativos, independentemente da relação jurídica em que se revela o litígio, sempre que na ação fosse pedida a “*Condenação à remoção de situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime*”.

Ora, esta norma atribuidora de competência aos tribunais administrativos não pode deixar de ser interpretada em face da norma constitucional que a sustenta, no sentido de que a remoção em causa pressupõe uma relação jurídica administrativa na qual um dos titulares aparece vestido de autoridade pública, de *jus imperii*, no exercício das suas atribuições.

Esta necessária relação jurídica administrativa não se encontra configurada nos autos em que, nos termos da causa, tal como configurada pelo Ministério Público, o que está em causa é uma mera relação de ilegalidade na ação da Recorrente, de desrespeito pelo recorrente das normas jurídicas pertinentes, em que não intervém entidade munida de *jus imperii*, pressuposto necessário da conformação de qualquer relação jurídica administrativa, mas apenas a norma legal e a sua violação pelo sujeito que a devia acatar, a Recorrente.

Com a propositura desta ação age o Ministério Público na prossecução das suas atribuições, pedindo que a ilegalidade seja declarada e que a Recorrente seja condenada a reparar os danos que causou, como determina o art.^o 8.^o do Dec. Lei n.^o 147/2008, de 29 de julho, que estabelece o regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.^o 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro.

A causa de pedir da ação é constituída única e exclusivamente pela ação da R/ recorrente violadora da lei aplicável, dela estando ausente ação ou omissão de qualquer outra entidade que não a própria Recorrente.

Com efeito, como articulado na petição inicial da ação, a R/recorrente é proprietária do prédio rústico de pinhal identificado nos autos (art.^o 2.^o),

estando esse prédio e o correspondente direito de propriedade sujeitos às limitações de uso e construtivas determinadas pelos atos de natureza legislativa identificados sob os art.ºs 3.º a 10.º da mesma petição, tendo a R praticado os atos que lhe são imputados sem a intervenção e à revelia de qualquer entidade com competências, quer na área genericamente apelidada como do urbanismo, quer na área ainda mais vasta de utilização do solo (art.ºs 11.º e 12.º) tendo violado a lei de *motu proprio*, diretamente sem ajudas ou interferências de quaisquer entidades públicas com atribuições nessas mesmas áreas, realizando construções no prédio rústico de pinhal, que de todo estão afastadas do seu uso comum, a saber “... *vedação do perímetro exterior com rede, postes metálicos e um portão de acesso...a divisão em parcelas, delimitadas por vedações ... (implantação de) ...Vinte e cinco moradias de habitação unifamiliares com características construtivas de estrutura prefabricada modelar ...Piscina enterrada ...Furo de captação de água ... Abertura de caminhos...*” (art.º 13.º da petição).

A legitimidade do Ministério Público para propor esta ação contra a R/recorrente advém-lhe do disposto nos n.ºs 1 e 2, al. a), do art.º 7.º Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, que define as das Bases da Política do Ambiente, em conjugação com o disposto na al. h), do n.º 1, do art.º 4.º da Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, que aprova o Estatuto do Ministério Público e é pacífica nos autos.

Não existindo na nossa ordem jurídica, nomeadamente no Dec. Lei n.º 147/2008, de 29 de julho e na Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, norma que atribua a competência em razão da matéria para tramitar e decidir esta ação aos tribunais administrativos, sendo certo que nela não está em causa uma relação de natureza jurídica administrativa, entre a recorrente e qualquer entidade investida de *jus imperii*, mas apenas a violação de normas limitativas do exercício de direito de propriedade da R/recorrente por razões, *grosso modo*, ambientais e de uso do solo, exercendo os tribunais judiciais “... *jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais*”, como dispõe o n.º 1, do art.º 211.º da C. R. P e acolhe o art.º 64.º, do C. P. Civil, o Juízo Central Cível em que a ação foi proposta pelo Ministério Público é o tribunal competente em razão da matéria para a tramitar e decidir.

*

3. Decisão.

Pelo exposto, acordam os juízes neste Supremo Tribunal de Justiça em não admitir a revista quanto à exceção da ilegitimidade passiva e em negar a revista relativamente à exceção da incompetência em razão da matéria.

Custas pela Recorrente, por lhes ter dado causa, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2, do art.º 527.º, do C. P. Civil

15-01-2026

Orlando dos Santos Nascimento (relator)

José Teles Pereira

Ana Paula Lobo

1. Cfr, entre outros, os acórdãos de 26-11-2019, P.º 1320/17.0T8CBR.C1-A.S1, 08-10-2020, P.º 824/17.0T8PTL-A.G1-A.S1, 14-07-2022, P.º 1035/21.5T8LSB-A.L1.S1, 9-05-2023, P.º 612/17.3T8ACB.C1.S1 , 11-10-2023, P.º 1594/21.2T8GRD.C1-A.S1, 8-02-2024, P.º 1648/18.2T8BJA-A.L1-A.S1, 10-04-2024, P.º 371/23.0YLPRTL1-A.S1, 29-04-2025, P.º 7466/22.6T8VNG.P1-A.S1. [↵](#)