



Orientação:



UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

Do conhecimento à prática.



UMA ANÁLISE SOBRE A EFETIVAÇÃO DO DIREITO DE AÇÃO POPULAR NO PROCESSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS

A autarquia local enquanto autora popular

Mestrado em Ciência Jurídica Forense | 2023/2024 | 2024
Processo Administrativo e Tributário | Professora Doutora Bárbara
Manuela Carvalho de Magalhães

Francisca Freitas da Cunha Mendes de Sousa | 40621



“ 55 ”

AGREDECIMENTOS

À Professora Doutora Bárbara Magalhães, agradeço por me ter incentivado na escolha do tema desta dissertação, bem como por todo o apoio, carinho e conhecimento que sempre me transmitiu enquanto minha docente e, agora, como minha orientadora, em especial, pelo contributo para a concretização desta investigação.

Ao João, que me acompanhou e apoiou nos últimos dez anos como ninguém, por ser o pilar da minha vida e de toda esta luta e consequente vitória.

À minha mãe, por todo o amor e apoio, porque sem ela nada seria possível.

Ao meu irmão, que apesar das diversidades transforma um problema numa gargalhada.

À minha madrinha e ao meu tio Pedro, por terem sido pais e colo quando mais precisei.

Aos meus avós, em especial à minha avó Mila, por todos os valores e conhecimento que me transmitiu enquanto grande Mulher que é.

Aos meus amigos, por sempre acreditarem nas minhas capacidades, em especial, à Inês M., à Inês P., à Bruna e à Rute.

Ao meu grupo de amigas da UPT, em especial, à Inês, à Rita, à Débora, à Joana e à Filipa, por termos percorrido este caminho juntas sem nunca desistir apesar dos contratemplos.

Ao Rui, por toda a amizade e apoio.

À D. Manuela e ao Sr. Rui por me fazerem sentir em casa.

À Rita, por ser a irmã mais velha que nunca tive.

À minha família, pelo amor e suporte durante toda a minha vida.

Às minhas estrelinhas, o meu pai e a minha avó Dores, por tudo o que fizeram por mim em vida e o quanto desejaram que eu percorresse este caminho. Esta vitória é mais vossa do que minha, espero que a vejam.

RESUMO

A presente dissertação de mestrado, intitulada “Uma análise sobre a efetivação do direito de ação popular no processo administrativo português – A autarquia local enquanto autora popular”, realizada no âmbito do mestrado em ciência jurídica forense, tem como objetivo principal um estudo pormenorizado sobre a ação popular, nomeadamente, a ação popular administrativa, como meio de tutela de interesses difusos, por um lado, e, por outro lado, discutir a legitimidade popular das autarquias locais.

Assim sendo, começaremos por analisar o direito à tutela jurisdicional efetiva, enquanto direito “mãe” do direito fundamental de acesso aos tribunais, nomeadamente, o direito de ação. O que nos obriga, de seguida, a analisar o instituto da ação popular, designadamente, o seu regime, incluindo os autores populares, os interesses tutelados, o papel do Ministério Público, o papel do Juiz, o caso julgado, o direito à indemnização e o regime especial de preparos, custas e procuradoria. Contudo, sendo o objeto do presente estudo, o processo administrativo português, é neste âmbito que nos cabe analisar tal instituto, designadamente, na ação administrativa principal não urgente e nas ações administrativas principais urgentes.

Sendo este um tema que tem suscitado alguns debates e posições, dedicaremos um subcapítulo a cada questão que gera controvérsia, onde serão discutidas algumas questões a que nos propomos responder com o presente trabalho, recorrendo, para tanto, à doutrina nacional e estrangeira e à jurisprudência.

Por último, dedicaremos a nossa atenção ao estudo do poder local, designadamente, aos princípios que lhe estão subjacentes, o que nos conduzirá à caracterização e análise do regime jurídico das autarquias locais. Tal enquadramento urge para nos debruçarmos sobre a questão principal do presente estudo, ou seja, a legitimidade popular das autarquias locais. Para o efeito, abordaremos as questões mais problemáticas que se levantam neste âmbito, lançando mão, de um estudo de caso, que nos ajudará a compreender melhor a importância prática de tais questões. Neste sentido, haverá lugar a uma tomada de posição quanto às problemáticas suscitadas, devidamente fundamentada, com o apoio doutrinal e jurisprudencial.

PALAVRAS-CHAVE: Tutela Jurisdicional Efetiva; Ação Popular; Legitimidade Popular; Interesses Difusos; Autarquias Locais;

ABSTRACT

This master's thesis, entitled "An analysis of the effectiveness of the right of popular action in the portuguese administrative process – The local authority as a popular author", carried out as part of the master's degree in forensic legal science, has as its main objective a detailed study of popular action, specifically administrative popular action, as a way of protecting the diffuse interests of the community, on the one hand, and, on the other, to discuss the popular legitimacy of local authorities.

We will therefore begin by studying the right to effective judicial protection, as the "mother" right of the fundamental right of access to the courts, specifically the right of action. This obliges us to analyze the institute of popular action, especially its regime, including popular authors, the interests protected, the role of the Public Prosecutor's Office, the role of the judge, *res judicata*, the right to compensation and the special regime of preparation, expenses and representation. However, since the object of this study is the administrative process, it is in this context that we must analyze this institute, specifically in non-urgent main administrative actions and urgent main administrative actions.

As this is a subject that has given rise to a lot of debate and positions, we will dedicate a sub-chapter to each controversial issue, where we will discuss some of the questions we intend to answer, using national and foreign doctrine and case law.

Finally, we will devote our attention to the study of local power, specifically the principles that support it, which leads us to look into the characterization of local authorities and the analysis of each one of them. This framework is essential if we are to address the main issue of this study, i.e. the popular legitimacy of local authorities. To this end, we will address the most problematic issues that arise in this area, using a case study, which will help us to better understand the practical importance of such issues. In this sense, a position will be taken on the issues raised, duly substantiated, with the support of doctrine and case law.

KEYWORDS: Effective Judicial Protection; Popular Action; Popular Legitimacy; Diffuse Interests; Local Authorities

ÍNDICE

UMA ANÁLISE SOBRE A EFETIVAÇÃO DO DIREITO DE AÇÃO POPULAR NO PROCESSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS	1
A autarquia local enquanto autora popular	1
AGREDECIMENTOS	III
RESUMO	IV
ABSTRACT	V
ÍNDICE DE FIGURAS	X
LISTA DE ABREVIATURAS	XI
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – A TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA	5
1.1. O Direito fundamental de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva	5
1.1.1. Na Constituição da República Portuguesa	5
1.1.2. A tutela jurisdicional efetiva no âmbito do contencioso administrativo	9
1.2. A tutela jurisdicional efetiva no âmbito da União Europeia	15
1.2.1. Na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia	18
1.3. Os corolários da tutela jurisdicional efetiva	20
1.3.1. O Direito de ação, em especial	21
CAPÍTULO II – A AÇÃO POPULAR	25
2.1. Breve enquadramento histórico	25
2.2. Noção	26

2.2.1. A legitimidade processual ativa	29
2.3. Enquadramento legal.....	32
2.4. O objeto da ação popular.....	34
2.4.1. Os interesses difusos	36
2.4.2. Os interesses coletivos.....	37
2.4.3. Os interesses individuais homogêneos.....	39
2.4.4. O interesse público.....	40
2.5. O papel do Ministério Público.....	42
2.6. O papel do Juiz.....	47
2.7. O caso julgado.....	51
2.7.1. O Direito de auto-exclusão ou de <i>opt-out</i>	53
2.8. O Direito à Indemnização.....	62
2.8.1. Das formas de tutela: a finalidade inibitória e a finalidade indemnizatória/compensatória.....	63
2.8.2. As entidades que podem ser ressarcidas/compensadas	66
2.8.3. O <i>quantum</i> indemnizatório/compensatório e a sua distribuição	70
2.9. O regime especial de preparos, custas e procuradoria	74
CAPÍTULO III – A AÇÃO POPULAR NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	77
3.1. A competência material dos Tribunais Administrativos no âmbito da ação popular....	77
3.2. O processo principal não urgente – A ação administrativa.....	80
3.2.1. A ação de impugnação de ato administrativo	81

3.2.2. A ação de condenação à prática de ato devido	82
3.2.3. A ação de impugnação de normas e condenação à emissão de normas	84
3.2.4. As ações relativas à validade e execução de contratos	85
3.3. Os processos principais urgentes – A ação administrativa urgente.....	86
3.3.1. Contencioso eleitoral	86
3.3.2. Contencioso dos procedimentos de massa	89
3.3.3. Contencioso pré-contratual.....	90
3.3.4. Intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões.....	92
3.3.5. Intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias	93
CAPÍTULO IV – O PODER LOCAL	97
4.1. Enquadramento histórico	97
4.1.1. A Constituição de 1976	102
4.2. A descentralização e a descentralização administrativas	104
4.2.1. Breve alusão à desconcentração administrativa	106
4.2.2. A descentralização administrativa	106
4.2.3. O princípio da subsidiariedade	110
4.2.4. O princípio da autonomia local	112
4.2.5. A relação entre a Administração central e a Administração local.....	115
4.3. As autarquias locais.....	117
4.3.1. Noção e âmbito	117

4.3.2. As freguesias.....	121
4.3.3. Os municípios.....	123
4.3.4. As regiões administrativas.....	126
4.3.5. As áreas metropolitanas.....	128
4.3.6. As comunidades intermunicipais.....	130
4.3.7. Competências e atribuições.....	133
4.3.8. Síntese conclusiva.....	138
CAPÍTULO V – A LEGITIMIDADE POPULAR DAS AUTARQUIAS LOCAIS.....	141
5.1. A natureza da legitimidade popular das autarquias locais.....	142
5.1.1. O interesse em agir das autarquias locais no âmbito da ação popular.....	148
5.2. Os limites do exercício da legitimidade popular das autarquias locais.....	149
5.2.1. O limite territorial.....	150
5.2.2. O limite material/“competencial”.....	152
5.3. As áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais no âmbito da ação popular.....	156
5.4. Estudo de caso: os incêndios no município de Pedrogão Grande.....	157
CONCLUSÃO.....	167
REFERÊNCIAS.....	175
JURISPRUDÊNCIA.....	183
LEGISLAÇÃO.....	185

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 (Mapa de Enquadramento do Concelho de Pedrogão Grande).....	158
Figura 2 (Mapa dos municípios associados à comunidade intermunicipal da região de Leiria).....	159
Figura 3 (Tabela dos municípios afetados pelo incêndio de Pedrogão Grande de 2017 e respetiva área ardida)	160
Figura 4 (Mapa dos grandes incêndios 2005 - 2018 do Concelho de Pedrogão Grande) ...	161
Figura 5 (Enquadramento do Incêndio de Pedrogão Grande)	162

LISTA DE ABREVIATURAS

CC – Código Civil;
CDFUE – Carta Dos Direitos Fundamentais da União Europeia;
CEAL – Carta Europeia da Autonomia Local;
CPA – Código de Procedimento Administrativo;
CPC – Código de Processo Civil;
CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos;
CRP – Constituição da República Portuguesa;
DL – Decreto-Lei;
EMP – Estatuto do Ministério Público;
ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais;
IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis;
LAP – Lei da Ação Popular;
LPPAP – Lei da Participação Procedimental e da Ação Popular;
N.º - Número;
N.ºs – Números;
RJAL – Regime Jurídico das Autarquias locais;
STA – Supremo Tribunal Administrativo;
STJ – Supremo Tribunal de Justiça;
TCA – Tribunal Central Administrativo;
TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia;
TRC – Tribunal da Relação de Coimbra;
TRL – Tribunal da Relação de Lisboa;
TRP – Tribunal da Relação do Porto;
TUE – Tratado da União Europeia;
UE – União Europeia;

INTRODUÇÃO

A relação entre o homem, enquanto cidadão, e o Estado parte de um pressuposto de desigualdade de posições e de poderes, originando-se, assim, limitações por parte da Administração Pública (e não só) em relação aos cidadãos no âmbito do exercício dos seus interesses. Contudo, no âmbito de um Estado de direito democrático, impera o princípio da tutela jurisdicional efetiva, previsto no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa¹, consistindo, de forma ampla, no direito de acesso aos Tribunais², criando, assim, uma garantia dos cidadãos para defesa dos seus direitos *maxime* fundamentais³, quer em relação a outros cidadãos ou particulares quer em relação à própria Administração.

Neste sentido, surge a ação popular, enquanto instituto milenar, como instrumento primordial para a tutela de interesses difusos, visto que, é o próprio cidadão ou outras entidades em favor destes, que se impõem perante o Estado e terceiros, para a defesa dos seus interesses enquanto membros de uma coletividade⁴. Assim, surgiu-nos a necessidade de analisar o regime da ação popular e todos os seus aspetos, para os quais reservamos um capítulo próprio, devido à sua essencialidade.

A importância do objeto da presente investigação advém da caracterização da sociedade hodierna, designadamente, no que respeita à globalização e industrialização, o que deu origem ao aparecimento exponencial de danos em massa cujos lesados, muitas das vezes, constituem um grupo consideravelmente alargado de pessoas, o que levou ao aparecimento do famoso e controverso conceito de interesse difuso. Deste modo, é nesta sede que a ação popular encontra o seu campo de atuação, nomeadamente, no que respeita às ações populares administrativas, tendo em conta a forma como a atuação da Administração infere nas esferas jurídicas dos particulares. Contudo, verifica-se uma invisibilidade e certa falta de conhecimento do referido instituto

¹ Doravante designada por CRP.

² SILVEIRA, J. T. V. A. O PRINCÍPIO DA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA E AS TENDÊNCIAS CAUTELARES NÃO ESPECIFICADAS NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. In. https://www.mlgs.pt/pt/conhecimento/publicacoes/4/?f_area=21&f_team=2255, 1998. pp 1

³ CANOTILHO, J. J. G. AND V. MOREIRA *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Edtion ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p. pp 408

⁴ PINHEIRO, M. Â. D. C. A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE TUTELA DO DIREITO FUNDAMENTAL AO AMBIENTE - UM ESTUDO COMPARADO LUSO-BRASILEIRO. Universidade Autónoma de Lisboa, 2018. pp 6

na prática, apesar da sua antiguidade, designadamente, no que respeita à legitimidade popular das autarquias locais.

De forma a concretizar o direito de ação popular consagrado constitucionalmente, o legislador ordinário criou a Lei da ação popular (Lei n.º 83/95, de 31 de agosto)⁵, na qual instituiu o seu regime, que será oportunamente analisado, devido às questões controversas a que deu origem. Contudo, referimos, desde já, que a ação popular consiste numa extensão de legitimidade processual às entidades que não teriam qualquer interesse individual na ação, mas que passam a ter por estarem em causa bens ou valores pertencentes a toda a comunidade e, por isso, de fruição coletiva. No mesmo sentido, o legislador criou, igualmente, normas específicas para este alargamento de legitimidade, quer no Código de Processo nos Tribunais Administrativos⁶, quer no Código de Processo Civil⁷.

Na presente dissertação limitamos o nosso campo de estudo à ação popular administrativa, numa tentativa de esclarecimento do próprio conceito no âmbito do processo administrativo português, designadamente, a sua aplicação ou desaplicação nos processos que seguem a forma de ação administrativa principal e nos processos principais urgentes. Todavia, a questão principal que nos propusemos analisar é a legitimidade popular das autarquias locais, enquanto entidades a que o legislador atribuiu expressamente tal legitimidade. Devido a essa consagração legal, surgiram várias posições defendidas por diversos autores, nomeadamente, sobre a natureza de tal legitimidade, bem como a existência de limites no exercício desta, designadamente, o territorial e o competencial. Desta forma, tais questões permitiu-nos encontrar um objeto de estudo deveras interessante que nos deu oportunidade de levar a cabo uma investigação aprofundada, inclusive, com a ajuda de um estudo de caso, pela qual esperamos ter alcançado alguns contributos de importância prática em tal domínio.

Posto isto, numa primeira abordagem, cabe-nos tratar da tutela jurisdicional efetiva, enquanto direito fundamental e princípio à luz da CRP e no âmbito da União Europeia⁸, nomeadamente, um dos seus corolários, o direito de acesso aos Tribunais,

⁵ Doravante designada por LAP.
⁶ Doravante designado por CPTA.
⁷ Doravante designado por CPC.
⁸ Doravante designada por UE.

mais concretamente, o direito de ação, enquanto meio de concretização da ação popular.

De seguida, coube-nos analisar o objeto do presente estudo, a ação popular, a qual merece uma abordagem histórica em termos gerais, ou seja, a evolução do conceito e âmbito da ação popular, desde a sua origem até aos tempos atuais, seguindo-se uma análise da noção de tal conceito, nomeadamente, enquanto pressuposto processual e o seu enquadramento legal. Depois de resolvida a questão da legitimidade popular, coube-nos indagar pela análise do seu objeto, onde densificamos os conceitos de interesses difusos *stricto sensu*, interesses coletivos e interesses individuais homogêneos, distinguindo-os do conceito de interesse público.

Fruto do conteúdo do regime da ação popular achámos conveniente tratar da legitimidade do Ministério Público nesta sede, bem como o papel do Juiz tendo em conta os interesses tutelados por via destas ações e os seus titulares. Neste seguimento, mereceu, também, a nossa atenção o tema do caso julgado neste tipo de ações, bem como a opção do legislador de instituir o mecanismo do direito de auto-exclusão, tendo em conta a *ratio* da ação popular. Todavia, considerando a problemática dos danos em massa, foi-nos reclamada a análise da tutela inibitória e indemnizatória no âmbito da ação popular, designadamente, as entidades que podem ser ressarcidas, o *quantum* indemnizatório e a sua distribuição, tendo em conta esta última. Por último, coube-nos ainda mencionar o regime especial de preparos, custas e procuradoria atendendo à finalidade altruísta de tais ações.

Numa terceira abordagem, atenta à importância do tema, coube-nos enquadrar historicamente a evolução do poder local de forma a analisar o conceito de Administração descentralizada, os princípios que lhe estão adjacentes e a que espécie de tutela o poder local está sujeito. Com esta delimitação, foi-nos possível estudar as autarquias locais, as suas espécies e os respetivos regimes.

Por último, com este enquadramento, foi-nos possível indagar pela questão central do presente estudo, questionando a legitimidade popular das autarquias locais. Resta-nos dizer que lançamos mão de um estudo de caso para uma melhor perceção prática das questões levantadas neste âmbito, de forma a podermos pôr de parte

algumas posições defendidas em ordem a adotar outras, que no nosso entender, serão as que protegem efetivamente os direitos dos titulares dos interesses em causa.

CAPÍTULO I – A TUTELA JURISDICCIONAL EFETIVA

1.1. O Direito fundamental de acesso ao direito e à tutela jurisdiccional efetiva

1.1.1. Na Constituição da República Portuguesa

Os direitos fundamentais são “(...) os direitos ou as posições jurídicas ativas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição (...)”⁹. No sentido técnico-jurídico, os direitos fundamentais podem ser definidos como os direitos que são universalmente atribuídos a todos enquanto pessoas e, por esse motivo, são indisponíveis, inalienáveis¹⁰ e oponíveis a todos¹¹.

Neste sentido, os direitos fundamentais apresentam uma dupla dimensão: uma subjetiva e outra objetiva ou sistémica. Na sua dimensão subjetiva, os direitos fundamentais são reivindicações, poderes ou pretensões que as pessoas podem fazer valer em situações concretas, tal como a reivindicação subjetiva de cada pessoa poder fazer valer, através dos meios judiciais, os direitos de que são titulares. Por outro lado, simultaneamente, na sua dimensão objetiva, os direitos fundamentais funcionam como valores básicos ou elementos estruturais da organização do poder e da ordem constitucional, concretizando-a¹².

Atenta a sua importância e essencialidade, os direitos fundamentais gozam ainda de prerrogativas próprias em relação a outros direitos, designadamente, a direitos oriundos de legislação ordinária, visto que são hierarquicamente superiores a estes e, por isso, configuram verdadeiras garantias, pois vinculam todas as entidades a respeitá-los. Além disto, constituem um verdadeiro limite material no que respeita à revisão

⁹ MIRANDA, J. *MANUAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL*. Edtion ed. Coimbra, 2014. 380 p. pp 9

¹⁰ FERRAJOLI, L. *SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES*. Cuestiones Constitucionales, 2006, Núm. 15, julio-diciembre, 113-136. pp 116-117

¹¹ RUDOLF, B. Rechte haben –Recht bekommen Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht. Essay - Deutsches Institut für Menschenrechte, 2014, Essay Nr. 15, 1-28. pp 8

¹² UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J. I. *TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO EN LA UE Y SU INCIDENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS MIEMBROS*. Teoría y Realidad Constitucional, 2020, Núm. 46, 309-341. pp 310

constitucional¹³, visto que não podem ser alterados ou eliminados, enquanto direitos intocáveis, de carácter universal e geral¹⁴.

Posto isto, a tutela jurisdicional efetiva tem assento Constitucional nos artigos 20.º e 268.º da nossa Lei Fundamental e apresenta-se como um verdadeiro direito fundamental, impondo-se diretamente a todas as entidades, públicas e privadas¹⁵, singulares ou coletivas, tal como referimos. Com efeito, dispõe o artigo 20.º da CRP que

1. A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos.
2. Todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade.
3. A lei define e assegura a adequada proteção do segredo de justiça.
4. Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo.
5. Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos.

Por sua vez, o artigo 268.º da CRP, concretiza o referido artigo 20.º no âmbito das relações jurídico administrativas, dispondo aquele artigo que

1. Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.
2. Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

¹³ MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA ANOTADA - VOLUME I*. Edtion ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 1045 p. pp 309

¹⁴ CANOTILHO, J. J. G. AND V. MOREIRA *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Edtion ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p. pp 409

¹⁵ SANTOS, M. A. O direito constitucionalmente garantido dos cidadãos à tutela jurisdicional efectiva. *Julgar Online*, 2019, 33. pp 1

3. Os atos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos.

4. É garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas.

5. Os cidadãos têm igualmente direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

6. Para efeitos dos n.os 1 e 2, a lei fixará um prazo máximo de resposta por parte da Administração.

Da análise da organização sistemática da CRP retira-se que os artigos 20.º e 268.º, que consagram o direito à tutela jurisdicional efetiva, inserem-se, respetivamente, na Parte I, denominada “Direitos, Liberdades e Garantias”, mais concretamente, no Título I, denominado “Princípios Gerais” e na Parte III, no Título IX, denominado “Administração Pública”.

Contudo, apesar de se encontrar inserida no capítulo dos direitos fundamentais, o âmbito da tutela jurisdicional efetiva não se restringe apenas à defesa de direitos fundamentais, pretendendo defender todos e quaisquer direitos e interesses que mereçam a tutela do direito, onde cabem, naturalmente, os direitos fundamentais¹⁶. Deste modo, podemos adivinhar à tutela jurisdicional efetiva uma dupla vertente, ou seja, a CRP não se limitou a elencar de forma exaustiva os direitos fundamentais, preocupou-se, sobretudo, com a sua efetivação e proteção, nomeadamente, através da consagração da tutela jurisdicional efetiva como um direito fundamental e como princípio orientador de todo o sistema.

Neste sentido, escreve PAULO DE BRITO¹⁷ que

(...) assume-se a garantia de acesso ao Direito como um direito fundamental de duplo grau: constitui-se ela própria, num primeiro momento, como um direito fundamental ao

¹⁶ CANOTILHO, J. J. G. AND V. MOREIRA *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Edtion ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p. pp 410

¹⁷ BRITO, P. *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais Vol II - Direito de acesso a um tribunal, a mediação e a arbitragem*. Edtion ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2019. 1138 p. pp 896 e 897

lado dos outros que, desde a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, foram sendo sucessivamente consagrados; erige-se, em segundo grau, como o direito fundamental que tem por escopo assegurar a tutela efetiva *hic et nunc* de todos os outros direitos contemporâneos.

Trata-se, efetivamente, de um direito fundamental porque é inerente a todos os cidadãos, impõe-se permanentemente e diz respeito a necessidades básicas endógenas das pessoas sob as quais o Estado se compromete a atender¹⁸. Todavia, é também um princípio geral¹⁹, visto que orienta todo o regime processual a que corresponde a tutela de um determinado direito ou interesse legalmente protegido, isto é, a atuação concreta do Tribunal e a utilização dos meios necessários para a defesa desse direito ou interesse²⁰.

O direito à tutela jurisdicional efetiva constitui uma garantia imprescindível da proteção dos direitos dos cidadãos, sendo, por isso, inseparável do que é a ideia de Estado de direito²¹. Por essa razão, a CRP, logo no seu artigo 2.º, dispõe que “a República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado (...) no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais (...)”.

Neste sentido, este direito pressupõe que o Estado, ao abrigo do artigo 2.º da CRP, respeite e garanta a sua efetivação, não só contra terceiros, mas também contra o próprio Estado²². Isto é, não é suficiente a afirmação ou consagração legal de certo direito ou interesse, é sobretudo necessário que estes possam ser assegurados e efetivados²³. A este propósito escrevem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA²⁴ que “não é suficiente garantia o direito de acesso aos tribunais ou o direito de ação. A tutela através dos tribunais deve ser efetiva.”

¹⁸ SANTOS, M. A. O direito constitucionalmente garantido dos cidadãos à tutela jurisdicional efectiva. *Julgar Online*, 2019, 33. pp 1

¹⁹ AGUIRRE GUZMÁN, V. El derecho a la tutela judicial efectiva: una aproximación a su aplicación por los tribunales ecuatorianos. *Foro, Revista de Derecho*, 2010, N.º 14 2010, 5-43. pp 6

²⁰ MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA ANOTADA - VOLUME I*. Edtion ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 1045 p. pp 309

²¹ SANTOS, M. A. O direito constitucionalmente garantido dos cidadãos à tutela jurisdicional efectiva. *Julgar Online*, 2019, 33. pp 3

²² *Ibid.* pp 3

²³ PRETO, A. C. F. A (in)existência de Apoio Judiciário na Arbitragem Administrativa: o Direito de Acesso à Tutela Jurisdicional Efetiva? Universidade do Minho, 2014. pp 23

²⁴ CANOTILHO, J. J. G. AND V. MOREIRA *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Edtion ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p. pp 416

Daqui se retira que os direitos fundamentais não se restringem a meros direitos a que correspondem simples abstenções do Estado²⁵, muito pelo contrário, já que, segundo o artigo 9.º da CRP, uma das tarefas fundamentais do Estado é, precisamente, “garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático”.

1.1.2. A tutela jurisdicional efetiva no âmbito do contencioso administrativo

O tema da tutela jurisdicional efetiva, no âmbito do contencioso administrativo e das relações jurídico-administrativas tem especial importância e, por isso, merece um enquadramento autónomo.

Nas palavras de SÉRVULO CORREIA²⁶

(...) não há, no momento em que vivemos, Estado de direito sem jurisdição administrativa, isto é, sem garantia efectivada de que os litígios emergentes de situações regidas pelo Direito Administrativo são passíveis de composição pelos tribunais.

Para existir, efetivamente, uma tutela jurisdicional efetiva tem de se ter em conta o papel dos particulares, a atuação da Administração (e as consequências desta na esfera jurídica dos particulares) e os próprios Tribunais Administrativos. A eficácia e as consequências das decisões proferidas pelos referidos Tribunais serão rececionadas pelos particulares e pela Administração, enquanto intervenientes processuais, sendo, por isso, relevante, a forma como os interesses em causa podem ser tutelados através destes Tribunais, nomeadamente, quanto às formas e meios existentes para o efeito. Deste modo, os particulares não são só sujeitos de relações jurídico-administrativas passivas, no sentido em que a atuação da Administração lhes é imposta, mas, também, de verdadeiras relações jurídico-administrativas ativas²⁷ que englobam, nomeadamente, o dever de respeito da Administração, na sua atuação, pelos direitos e interesses dos particulares, designadamente, o respeito pelo princípio da legalidade, da proporcionalidade e pelos restantes princípios norteadores da atividade administrativa,

²⁵ PRETO, A. C. C. F. A (in)existência de Apoio Judiciário na Arbitragem Administrativa: o Direito de Acesso à Tutela Jurisdicional Efetiva? Universidade do Minho, 2014. pp 22

²⁶ CORREIA, S. *DIREITO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO I*. Edtion ed. Lisboa: LEX, 2005. 830 p. pp 692

²⁷ *Ibid.* pp 717

quando ingere nas suas esferas jurídicas individuais. Ao exposto acresce ainda, o direito dos particulares de fazerem valer, em sede própria, os direitos e interesses de que são titulares quando tenham sido violados pela Administração no âmbito da sua atuação.

Neste sentido escreve SÉRVULO CORREIA²⁸ que

O Direito do Contencioso Administrativo forma uma parte do Direito Administrativo, entendido como o ramo do Direito Público constituído pelo sistema de normas jurídicas que, em termos específicos, regulam a organização e o processo próprio de agir da Administração Pública, disciplinam as situações e as relações procedimentais, substantivas e processuais daquela com os particulares e asseguram a responsabilidade democrática da Administração.

Assim, a tutela jurisdicional efetiva vale como verdadeiro princípio estruturante do contencioso administrativo²⁹, devendo o legislador ordinário, enquanto órgão que emana leis processuais e os operadores do sistema jurídico, no âmbito do processo administrativo, respeitá-lo e reger-se pelos seus mandamentos.

Ora, a autonomização do princípio/direito da tutela jurisdicional efetiva plasmado no artigo 268.º face ao artigo 20.º da CRP, no que ao contencioso administrativo diz respeito, prende-se com o facto de o direito à tutela jurisdicional efetiva dos administrados em relação à atuação da Administração, que pela natureza destas relações, a lei reserva para uma ordem jurisdicional específica, isto é, a jurisdição administrativa, onde cabem os Tribunais Administrativos e os seus meios processuais próprios, tal como dispõem os artigos 209.º, n.º 1, alínea b) e 212.º da CRP³⁰.

Assim, o contencioso administrativo e, por conseguinte, a justiça administrativa só será eficiente se estiverem regulados e disponíveis os meios de reação adequados de que os particulares possam lançar mão enquanto meios de reação contra a atuação da Administração, para se alcançar, de facto, uma tutela judicial efetiva. Pelo que, as regras processuais não poderão representar um obstáculo absoluto à emissão de pronúncia, pelo Tribunal Administrativo, sobre o mérito da causa, bem como, essa pronúncia deverá corresponder “(...) à posição existencial do titular da situação jurídica

²⁸ CORREIA, J. M. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - O Contencioso Administrativo português, hoje*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 32

²⁹ *Ibid.* pp 717

³⁰ MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *Constituição Portuguesa Anotada - Volume III*. Edtion ed. Lisboa, 2020. 863 p. pp 546

subjetiva ofendida de modo a que a realidade de facto passe a corresponder aos termos em que o Direito foi dito pelo julgador.”³¹, e devem existir espécies processuais específicas e adequadas à tutela de direitos e interesses cujas especificidades o exijam, como é o caso, por exemplo, dos processos urgentes.

A par disto e tal como referimos, o artigo 268.º da CRP, nos termos da respetiva epígrafe, “Direitos e garantias dos administrados”, remete-nos para a vertente da tutela jurisdicional efetiva no âmbito das relações jurídico-administrativas, ou seja, entre a Administração Pública e os administrados ou particulares, enquanto “(...) titulares de verdadeiras situações jurídicas ativas, às quais correspondem deveres na esfera jurídica das entidades públicas (...)”³². Neste sentido, dispõe o artigo 268.º, n.º 4 da CRP que:

É garantida aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas.

Este preceito legal veio a ser concentrado pelo legislador ordinário no CPTA, mais concretamente, no seu artigo 2.º, dispondo este que:

1- O princípio da tutela jurisdicional efetiva compreende o direitos de obter, em prazo razoável , e mediante um processo equitativo, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, cada pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de a fazer executar e de obter as providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias, destinadas a assegurar o efeito útil da decisão.

2- A todo o direito ou interesse legalmente protegido corresponde a tutela adequada junto dos tribunais administrativos, designadamente para o efeito de obter:

- a) A anulação ou a declaração de nulidade ou de inexistência de atos administrativos;
- b) A condenação à prática de atos devidos, nos termos da lei ou de vínculo contratualmente assumido;

³¹ CORREIA, J. M. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - O Contencioso Administrativo português, hoje*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 69

³² MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *Constituição Portuguesa Anotada - Volume III*. Edtion ed. Lisboa, 2020. 863 p. pp 537

- c) A condenação à não emissão de atos administrativos, nas condições admitidas neste Código;
- d) A declaração de ilegalidade de normas emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo;
- e) A condenação à emissão de normas devidas ao abrigo de disposições de direito administrativo;
- f) O reconhecimento de situações jurídicas subjetivas diretamente decorrentes de normas jurídico-administrativas ou de atos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo;
- g) O reconhecimento de qualidades ou do preenchimento de condições;
- h) A condenação à adoção ou abstenção de comportamentos, pela Administração Pública ou por particulares;
- i) A condenação da Administração à adoção das condutas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados, incluindo em situações de via de facto, desprovidas de título que as legitime;
- j) A condenação da Administração ao cumprimento de deveres de prestar que diretamente decorram de normas jurídico-administrativas e não envolvam a emissão de um ato administrativo impugnável, ou que tenham sido constituídos por atos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo, e que podem ter objeto o pagamento de uma quantia, a entrega de uma coisa ou a prestação de um facto;
- k) A condenação à reparação de danos causados por pessoas coletivas e pelos titulares dos seus órgãos ou respetivos trabalhadores em funções públicas;
- l) A apreciação de questões relativas à interpretação, validade ou execução de contratos;
- m) A restituição do enriquecimento sem causa, incluindo a repetição do indevido;
- n) A intimação da Administração a prestar informações, permitir a consulta de documentos ou passar certidões;
- o) A intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias;
- p) A extensão dos efeitos de julgados;
- q) A adoção das providências cautelares adequadas para assegurar o efeito útil das decisões a proferir em processo declarativo.

O artigo 2.º do CPTA veio concretizar os artigos 20.º e 268.º da CRP, no que ao contencioso administrativo diz respeito. Assim, do princípio da tutela jurisdicional efetiva nascem duas vertentes, a subjetiva e a objetiva, sendo que, a primeira dá origem a verdadeiros direitos ou posições jurídico-subjetivas constitucionalmente tuteladas, de tal forma que os particulares têm direito a uma tutela jurisdicional efetiva, o que engloba todos os corolários do referido princípio; por outro lado, a segunda vertente ocupa-se da efetivação destes direitos ou posições jurídico-subjetivas, isto é, as entidades investidas de poderes públicos têm de cumprir as tarefas a que estão adstritas ao abrigo de tal princípio. Para tanto, o Estado, enquanto destinatário do dever subjacente ao princípio *in casu* deve erigir instituições, definir procedimentos e emitir, em geral, normas que tornem possível o acesso ao Tribunal e ao processo³³.

Com efeito, no âmbito do contencioso administrativo é admitida a tutela subjetiva, isto é, a legitimidade para a este recorrer, nomeadamente, para intentar ações nos Tribunais Administrativos, e que não está, somente, reservada aos particulares, enquanto administrados, para defesa dos seus direitos ou interesses que merecem a tutela do direito. É admitida, também, uma tutela supraindividual, através da ação popular, tal como decorre do artigo 9.º, n.º 2 do CPTA, ou seja, é conferida legitimidade a entidades, dependendo dos interesses difusos em causa, para usarem os meios processuais existentes no CPTA para defesa desses interesses. A par disto, existe, também, a chamada tutela objetiva, ou seja, direcionada para o controlo, por parte dos particulares, da legalidade a que a Administração Pública está adstrita, tal como dispõe o artigo 202.º, n.º 2 da CRP. Para tanto, podem os particulares lançar mão da ação popular, ao abrigo do artigo 52.º, n.º 3 da CRP e o Ministério Público, enquanto órgão constitucionalmente e estatutariamente obrigado a tal, segundo o artigo 219.º, n.º 1 da CRP e 4.º, n.º 1, alínea a) do Estatuto do Ministério Público³⁴, fazendo uso da ação pública³⁵.

Do preceituado no artigo 2.º do CPTA podemos concluir que a tutela jurisdicional efetiva engloba, além das enunciadas, as dimensões petítória, decisória, cautelar e

³³ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 42 e 43

³⁴ Doravante designado por EMP.

³⁵ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 43 e 44

executiva³⁶. A primeira traduz-se na condição do reconhecimento do direito de apresentação em juízo de todos os tipos de pedidos e de utilizar os correspondentes meios processuais; a segunda contempla que a jurisdição administrativa é plena e, por isso, pode emitir, respeitando a lei, toda a espécie de pronúncia; a terceira supõe que na jurisdição administrativa podem ser pedidas e concedidas todo o tipo de providências cautelares, sempre que a respetiva adoção seja considerada necessária para garantir a utilidade da decisão a proferir no processo principal; e a quarta e última, pressupõe que todo o tipo de execuções podem ser adotadas pela jurisdição administrativa³⁷.

Note-se que apesar do referido artigo 268.º não se encontrar inserido na Parte I da CRP³⁸, onde se encontram consagrados os direitos fundamentais, não obsta a que este não se configure como um, visto que, o que se pretende é regular apenas as garantias dos administrados nas suas relações com a Administração e não uma regulamentação global da justiça administrativa³⁹.

Assim, escreve SÉRVULO CORREIA⁴⁰ que

³⁶ Neste sentido DIOGO FREITAS DO AMARAL e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA defendem que o princípio da tutela jurisdicional efetiva se desdobra em três vertentes: "(...) o contencioso administrativo coloca à disposição daqueles que se lhe dirigem as formas processuais adequadas para fazerem valer as suas pretensões e obterem, em prazo razoável, uma decisão que sobre elas se pronuncie com força de caso julgado – é o plano da tutela declarativa. O princípio da tutela jurisdicional efectiva, no plano declarativo, supõe que todo o tipo de pedidos podem ser deduzidos e todo o tipo de pronúncias judiciais podem ser emitidas no âmbito da jurisdição administrativa, que deste modo deixa definitivamente de ser uma jurisdição de poderes limitados. É o que sucede com as pretensões dirigidas ao reconhecimento de situações jurídicas subjectivas e à condenação da Administração à prática de actos administrativos, à adopção ou abstenção de comportamentos, ao pagamento de indemnizações, à realização das condutas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados ou ao cumprimento de deveres de prestar que directamente decorram de normas jurídico-administrativas e não envolvam a emissão de um acto administrativo impugnável – e isto, para recorrer apenas a alguns dos exemplos mais frisantes que, a título meramente exemplificativo, se encontram enunciados nos artigos 2.º, n.º 2 e 37.º, n.º 2. (...). Quem se dirige à jurisdição administrativa em busca de tutela jurisdicional pode ter, entretanto, necessidade de obter do tribunal a adopção de providências destinadas a acautelar o efeito útil da decisão judicial durante todo o tempo em que o processo declarativo estiver pendente – é o plano da tutela cautelar. O princípio da tutela jurisdicional efectiva supõe que todo o tipo de providências, no plano cautelar, podem ser pedidas e concedidas na jurisdição administrativa, sempre que a respectiva adopção seja de considerar necessária para garantir a utilidade da decisão a proferir no processo principal. (...) O contencioso administrativo coloca, por fim, à disposição de quem tenha obtido uma decisão jurisdicional com força de caso julgado as formas processuais adequadas para fazer valer essa decisão e obter a sua execução, isto é, a sua materialização no campo dos factos – é o plano da tutela executiva. O princípio da tutela jurisdicional efectiva no plano executivo supõe que todo o tipo de providências de execução possam ser adoptadas pela jurisdição administrativa, que também neste plano deixa de ser, como muito claramente era até aqui, uma jurisdição de poderes limitados.". AMARAL, D. F. D. AND M. A. D. ALMEIDA *GRANDES LINHAS DA REFORMA DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*. Edtion ed. Lisboa: EDIÇÕES ALMEDINA, SA, 2004. 131 p. pp 53 a 55

³⁷ BRITO, W. *LIÇÕES DE DIREITO PROCESSUAL ADMINISTRATIVO*. Edtion ed.: Pretony Editora, 2021. 304 p. pp 102

³⁸ O que se prende por razões de organização sistemática, visto que, o artigo 268.º da CRP está inserido no título IX que tem como epígrafe, "Administração Pública".

³⁹ MAGALHÃES, P. E. F. D. Ensaio para uma efetivação da tutela judicial efetiva - O tempo no processo administrativo. Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2013. pp 21

⁴⁰ CORREIA, S. *DIREITO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO I*. Edtion ed. Lisboa: LEX, 2005. 830 p. pp 717

Este princípio representa uma decorrência do posicionamento do indivíduo perante a Administração no quadro do Estado de Direito e provém directamente da Constituição, que lhe dá a natureza de Direito Fundamental.

Neste sentido, escrevem JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS⁴¹ que as situações previstas no artigo 268.º da CRP são:

(...) direitos fundamentais, de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, para efeitos do disposto no artigo 17.º e, por via disso, da aplicabilidade do regime específico de proteção que corresponde às situações jurídicas dessa natureza (...).

A tutela jurisdicional efetiva, no âmbito das relações jurídico – administrativas, trata-se de uma concretização do disposto no artigo 20.º da CRP e, por isso, aplicam-se, neste âmbito, os seus diversos corolários ou subprincípios, o que nos cabe analisar mais à frente em sede própria.

Esta tarefa ou obrigação do Estado português pelo respeito do direito da tutela jurisdicional efetiva decorre não só da CRP, como também do ordenamento jurídico europeu, tal como passaremos a analisar.

1.2. A tutela jurisdicional efetiva no âmbito da União Europeia

A UE tem como valor primordial o respeito pelos direitos fundamentais, atuando, assim, de acordo com este princípio estruturante da sua ordem jurídica, tal como dispõe o artigo 2.º do Tratado da União Europeia⁴². Assim, o respeito pelos direitos fundamentais afirma-se como delimitador de atuação no próprio seio da UE, mas não só, visto que, é, também, condição de adesão a esta, tal como dispõe o artigo 49.º do TUE.

A UE, enquanto organização internacional de integração supranacional⁴³, situa-se num plano superior ao dos Estados-Membros, então, para além das relações que se

⁴¹ MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *Constituição Portuguesa Anotada - Volume III*. Edtion ed. Lisboa, 2020. 863 p. pp 537

⁴² Doravante designado por TUE.

⁴³ PROENÇA, C. TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA DIMENSÕES TEORÉTICAS E PRÁTICAS. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2014. pp 50 e 51

estabelecem entre os particulares (administrados) e as entidades dotadas de poderes públicos (autoridades dos Estados-Membros quando aplicam ou executam direito da UE, as próprias entidades europeias e os Estados-Membros), também se encetam relações entre os Estados-Membros e a UE, às quais se sobrepõe o poder desta, devido à transferência de soberania (competências) que aqueles efetuaram.

Enquanto princípio, o respeito pelos direitos fundamentais, nomeadamente, pela tutela jurisdicional efetiva, impõe-se à UE e aos seus Estados-Membros por força do TUE. Neste sentido, as atuações das suas instituições, órgãos e organismos, assim como, os dos Estados-Membros, devem estar em conformidade com os direitos fundamentais, respeitando-os e protegendo-os, adotando a UE e os Estados-Membros mecanismos próprios para o efeito, no caso de serem violados. Só assim é assegurada, verdadeiramente, a tutela jurisdicional efetiva.

Fruto do exposto, o TUE consagrou expressamente, no seu artigo 19.º, n.º 1, o direito fundamental dos particulares à tutela jurisdicional efetiva, segundo o qual “os Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União.”.

Tal disposição resulta do princípio da cooperação leal, plasmado no artigo 4.º, n.º 3 do TUE, o qual dispõe que “(...) a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados.”. Nesta premissa, os Estados-Membros da UE, enquanto entes soberanos e, por isso, dotados de legisladores democráticos que elaboram as leis internas processuais e respeitantes aos Tribunais que, por sua vez, exercem a função jurisdicional, têm a missão, no seu conjunto, de garantir a salvaguarda e o respeito das pretensões subjetivas e supra-individuais dos particulares que são conferidas pelo ordenamento jurídico da UE, bem como, o respeito pela legalidade objetiva europeia, em sentido amplo, que daí decorre⁴⁴.

Desta forma, a proteção efetiva dos direitos subjetivos, *maxime* fundamentais, e interesses legítimos conferidos sobretudo aos particulares pelo ordenamento jurídico da

⁴⁴ PROENÇA, C. C. ALGUNS ASPETOS SOBRE A TUTELA JURISDICCIONAL EFETIVA NA UNIÃO EUROPEIA. REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS, 2016, N.º 65-66, 21-69. pp 30

UE, não se concretiza somente com a componente proclamatória, ou seja, de consagração e positivação destes direitos e interesses. Para tanto, urge a necessidade da componente garantística, isto é, a criação de instrumentos processuais e procedimentais que permitam aos interessados fazerem valer as suas pretensões em juízo⁴⁵.

A este respeito, veja-se o disposto na notável obra “O Contrato Social” do século XVIII, de JEAN-JACQUES ROUSSEAU⁴⁶, onde este escreve que:

Esse corpo, que chamarei de tribunato, é o conservador das leis e do poder legislativo. (...) O tribunato não é parte constitutiva da Cidade e não deve dispor de nenhuma parcela do poder legislativo nem do executivo, mas é justamente aí que reside sua maior força, pois, nada podendo fazer tudo pode impedir. É mais sagrado e reverenciado como defensor das leis do que o príncipe que as executa e o soberano que as dita.

No âmbito da UE, o “protetor” dos direitos (*maxime* fundamentais) e dos interesses legalmente protegidos é o Tribunal de Justiça da União Europeia⁴⁷, cujos instrumentos processuais ao dispor dos Estados-Membros e dos seus cidadãos se encontram enunciados no artigo 19.º, n.º 3 do TUE, entre outras disposições dos Tratados. Assim, é através do contencioso da UE que se realizam, protegem e efetivam direitos, alcançando-se, dessa forma, a tutela jurisdicional que se deseja efetiva⁴⁸.

Contudo, os Tribunais nacionais, enquanto órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, têm um papel importantíssimo no âmbito desta proteção e defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos proclamados pela UE e, conseqüentemente, pelos seus ordenamentos jurídicos internos, contribuindo, desta forma, para a concretização efetiva do princípio *in casu*. Neste sentido dispõe o artigo 202.º, n.º 2 da CRP que “na administração da justiça incumbe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (...)”.

⁴⁵ PROENÇA, C. TUTELA JURISDICCIONAL EFETIVA NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA DIMENSÕES TEORÉTICAS E PRÁTICAS. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2014. pp 1

⁴⁶ ROUSSEAU, J.-J. O *CONTRATO SOCIAL*. Edtion ed. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda., 1999. 186 p. pp 147

⁴⁷ Doravante designado por TJUE.

⁴⁸ PROENÇA, C. TUTELA JURISDICCIONAL EFETIVA NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA DIMENSÕES TEORÉTICAS E PRÁTICAS. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2014. pp 2 e 3

Neste sentido e, em conclusão, escreve CARLOS PROENÇA⁴⁹ que

A tutela jurisdicional efetiva no direito da UE, semelhante ao que sucede nas ordens jurídicas nacionais, começa por implicar uma sucessão lógica e ininterrupta de direitos que, combinando de um modo dinâmico impulsos processuais e deduções em juízo de pretensões fundadas naquele ordenamento com reações e respostas dos competentes tribunais a tais iniciativas e pedidos, visa garantir que tanto a objetiva legalidade europeia como os direitos subjetivos e interesses legítimos, máxime fundamentais, conferidos sobretudo aos particulares pela ordem jurídica da União seja, no âmbito de vias judiciais, isto é, através da atividade levada a cabo pelos tribunais, devidamente assegurados e protegidos.

O direito à tutela jurisdicional efetiva, no âmbito europeu, decorre da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁵⁰, tendo esta o mesmo valor jurídico que os tratados, isto é, força vinculativa; e da Convenção Europeia dos direitos Humanos, à qual a UE aderiu, tal como dispõe o artigo 6.º, n.º 1 e 2 do TUE, respetivamente⁵¹.

1.2.1. Na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Estabelece o artigo 6.º, n.º 1, do TUE que a União Europeia reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na CDFUE e que esta tem o mesmo valor jurídico que os Tratados, ou seja, força juridicamente vinculativa. Assim, o TUE veio afirmar, de forma inequívoca, a importância e essencialidade dos direitos fundamentais na ordem jurídica da UE⁵².

A efetivação da tutela jurisdicional efetiva concretiza o princípio da legalidade, isto é, a legalidade que se impõe numa união de Estados, à qual estes atribuem competências para atingirem objetivos comuns⁵³, atuando com respeito pelos valores inerentes a um Estado de direito⁵⁴. Neste sentido, a legalidade europeia pode ser entendida em sentido objetivo, ou seja, no que respeita à efetiva realização das

⁴⁹ Ibid. pp 49

⁵⁰ Doravante designada por CDFUE.

⁵¹ SHARPSTON, E. Effective Judicial Protection through Adequate Judicial Scrutiny - Some Reflections. *Journal of European Competition Law & Practice*, 2013, Vol. 4, No. 6, 453-454. pp 453

⁵² ABREU, J. C. *TRIBUNAIS NACIONAIS E TUTELA JURISDICCIONAL EFETIVA Da Cooperação à Integração Judiciária no Contencioso da União Europeia*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2019. 555 p. pp 44

⁵³ Conforme dispõe o artigo 1.º do TUE: "Pelo presente Tratado, as ALTAS PARTES CONTRATANTES instituem entre si uma UNIÃO EUROPEIA, adiante designada por "União", à qual os Estados-Membros atribuem competências para atingirem os seus objetivos comuns."

⁵⁴ SOUSA, I. C. P. D. *A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdiccional Efetiva na União Europeia*. Universidade Católica Portuguesa, 2014. pp 12

atribuições da UE, ou em sentido amplo, que abrange a salvaguarda e o respeito das pretensões subjetivas dos particulares decorrentes da ordem jurídica europeia⁵⁵.

Dispõe o artigo 47.º da CDFUE, designado “Direito à ação e a um Tribunal imparcial” que:

Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal nos termos previstos no presente artigo.

Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo.

É concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça.

Encontra-se, desta forma, consagrado expressamente na CDFUE, o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, incluindo todos os seus corolários, surgindo como “a base para impor várias obrigações aos Tribunais nacionais, tanto como corolário do princípio da efetividade, que restringe a autonomia processual nacional, ou como uma construção independente.”⁵⁶, no sentido de que o conceito de tutela jurisdicional efetiva pode ser utilizado como um princípio de direito da UE ou como um direito fundamental.

Neste sentido, o Acórdão do TJUE *Mono Car Styling SA*, de 16 de julho de 2009, proferido no âmbito do processo n.º C-12/08⁵⁷, dispõe que:

(...) embora, em princípio, caiba ao direito nacional determinar a qualidade e o interesse do litigante em agir judicialmente, o direito comunitário exige, para além do respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade, que a legislação nacional não afecte o direito a uma protecção jurisdicional efectiva.

⁵⁵ PROENÇA, C. C. ALGUNS ASPETOS SOBRE A TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA NA UNIÃO EUROPEIA. REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS, 2016, N.º 65-66, 21-69. pp 30

⁵⁶ LECZYKIEWICZ, D. "Effective Judicial Protection" of Human Rights after Lisbon: Should National Courts Be Empowered to Review EU Secondary Law? *European Law Review*, 2010, 35, 326-348. pp 333

⁵⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (Quarta Secção) - Processo n.º C-12/08. In *CURIA*. Tribunal de Justiça da União Europeia, 2009b.

A este respeito importa mencionar que a CDFUE inspirou-se, quanto ao seu artigo 47.º, na Convenção Europeia dos Direitos Humanos⁵⁸, na Declaração Universal dos Direitos do Homem e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos⁵⁹.

Assim, ao direito fundamental da tutela jurisdicional efetiva podemos adivinhar-lhe quatro dimensões, o direito à ação, o direito a um Tribunal imparcial, o direito à defesa e o direito a gozar de apoio judiciário⁶⁰, que por sua vez se desdobram em vários corolários.

1.3. Os corolários da tutela jurisdicional efetiva

A tutela jurisdicional efetiva adquire um objeto e alcance considerável, visto que se desdobra em subprincípios ou princípios autónomos, tal como JORGE MIRANDA⁶¹ os apelida, manifestando-se em novos direitos fundamentais e em múltiplas áreas em especial, mas que têm subjacente uma unidade de sentido.

Assim, da análise efetuada anteriormente retiram-se vários corolários da tutela jurisdicional efetiva, visto que, esta se desdobra em: direito de acesso ao direito, direito de acesso aos Tribunais, direito à informação e consultas jurídicas, direito ao patrocínio judiciário, direito à assistência de advogado, direito à proteção do segredo de justiça, direito a uma decisão em prazo razoável, direito a um processo equitativo e direito à tutela efetiva⁶², em que todos são componentes de um direito geral à proteção jurídica⁶³.

⁵⁸ A CEDH foi ratificada por Portugal em 9 de novembro de 1978 e, por isso, entrou em vigor no ordenamento jurídico interno, encontrando-se, por isso, a República Portuguesa vinculada a esta sob pena de responsabilização internacional.

⁵⁹ SILVEIRA, A., L. A. COELHO, M. I. COSTA AND T. S. CABRAL *THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION: A COMMENTARY*. Edtion ed. Braga: Jus/Gov Escola de Direito da Universidade do Minho, 2024. 518 p. pp 439

⁶⁰ ABREU, J. C. *TRIBUNAIS NACIONAIS E TUTELA JURISDICCIONAL EFETIVA Da Cooperação à Integração Judiciária no Contencioso da União Europeia*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2019. 555 p. pp 47

⁶¹ MIRANDA, J. *MANUAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL*. Edtion ed. Coimbra, 2014. 380 p. pp 356

⁶² BOTELHO, C. S. *A TUTELA DIRECTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS - AVANÇOS E RECUOS NA DINÂMICA GARANTÍSTICA DAS JUSTIÇAS CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVA E INTERNACIONAL*. Edtion ed. Coimbra, 2010. 423 p. pp 116 e ss

⁶³ CANOTILHO, J. J. G. AND V. MOREIRA *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Edtion ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p. pp 409

1.3.1. O Direito de ação, em especial

Ora, para o presente estudo interessa-nos, particularmente, o direito de acesso aos Tribunais a que se refere o n.º 1 do artigo 20.º da CRP, mais concretamente, um dos seus corolários, o direito de ação.

O direito de ação configura-se como o “(...) direito de qualquer pessoa submeter um litígio à apreciação de um tribunal (...)”⁶⁴.

A consagração legal do direito de ação prende-se com o facto de ser ilícito o recurso à autotutela, isto é, fazer justiça pelas próprias mãos, tal como prevê o artigo 1.º do CPC. Assim, cabe ao Estado assegurar todos os meios processuais indispensáveis à tutela adequada dos direitos em causa, nomeadamente, através, se necessário, da criação de instrumentos processuais de carácter provisório e urgente, que permitam garantir a tutela efetiva do direito ou a proteção do efeito útil da decisão judicial⁶⁵.

De acordo com a perspetiva clássica, o direito de ação pressupõe a existência de uma ligação entre o direito de ação e o direito ou interesse subjetivo de quem o exerce⁶⁶.

A este respeito, o Acórdão do TRL de 08-02-2007⁶⁷ dispõe que

O direito de acção é um direito subjectivo autónomo e distinto do direito material que se pretende fazer actuar em juízo, pelo que o seu exercício não está dependente de qualquer requisito prévio de demonstração da existência do direito substancial. Uma coisa é o direito de poder provocar a actividade jurisdicional do Estado, para que este aprecie os direitos concretos ou incertos entre as partes, mediante uma decisão fundamentada, outra é o direito substantivo que, por exemplo, o autor se arroga contra o réu e pretende que lhe seja reconhecido pelo tribunal.

⁶⁴ GONÇALVES, M. C. *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais Vol II - Direito a um processo equitativo*. Edtion ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2019. 1138 p. pp 934

⁶⁵ *Ibid.* pp 934

⁶⁶ CAETANO, R. D. J. A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO. Universidade de Coimbra, 2020. pp 12

⁶⁷ Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa - Processo n.º 10806/2006-6. In *DGSI*. Tribunal da Relação de Lisboa, 2007.

Neste sentido escreve MARCO CARVALHO GONÇALVES⁶⁸ que

(...) o direito de ação não pressupõe que o demandante seja efetivamente titular do direito subjetivo por ele invocado. De facto, basta que o demandante alegue a titularidade de um direito, bem como, a sua violação ou qualquer outro interesse atendível, para que a lei lhe reconheça o direito processual de impulsionar a ação.

Do exposto conclui-se que, o princípio da tutela jurisdicional efetiva, na sua dimensão do direito de ação, deve ser entendido como uma relação entre direitos materiais e direitos processuais, isto é, a proteção e efetivação desses direitos através de meios/instrumentos adequados⁶⁹, não existindo um requisito prévio de verificação da existência de um direito subjetivo, sendo este autónomo em relação ao direito de impulsionar a intervenção do Tribunal, isto é, do impulso processual.

Neste sentido, dispõe o Acórdão do TRP de 24-11-2016⁷⁰ que

O direito de ação, com proteção constitucional, é atualmente entendido, de modo pacífico, como um direito público totalmente independente da existência da situação jurídica para a qual se pede a tutela judiciária, afirmando-se como existente, ainda que ela, na realidade, não exista; a afirmação basta à existência do processo, com o consequente direito à emissão da sentença.

Em suma, o direito de ação é, então, o direito de suscitar a intervenção do Estado, por meio do Tribunal, como órgão de soberania que exerce a função jurisdicional, para a defesa de direitos e interesses que merecem a tutela do direito, mas sem que, previamente, seja necessária a demonstração da existência desse direito ou interesse, bastando que se alegue a sua titularidade.

Ora, no que à ação popular diz respeito não se aplica este esquema clássico que defende um interesse próprio do autor para o exercício do respetivo direito de ação, visto que, o seu objeto não é um direito ou interesse individual, tal como se passará a analisar. A ação popular nasceu para suprir a insuficiência dos critérios de legitimidade individual na defesa de interesses comunitários, sendo a sua promoção e proteção do

⁶⁸ GONÇALVES, M. C. *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais Vol II - Direito a um processo equitativo*. Edtion ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2019. 1138 p. pp 934

⁶⁹ PRETO, A. C. F. A (in)existência de Apoio Judiciário na Arbitragem Administrativa: o Direito de Acesso à Tutela Jurisdicional Efetiva? Universidade do Minho, 2014. pp 28

⁷⁰ Acórdão do Tribunal da Relação do Porto - Processo n.º 982/14.5T8PRT.P1. In *DGSI*. Tribunal da Relação do Porto, 2016c.

interesse de todos os membros da comunidade⁷¹. Deste modo, é imprescindível para que a tutela desses interesses seja efetiva, haver um mecanismo adequado para legitimar os seus titulares, apesar de estes não terem um interesse próprio (na maioria dos casos) com a propositura da ação.

Neste sentido dispõe o Acórdão do TCA Sul de 09-03-2023⁷² que

O alargamento da legitimidade ativa no âmbito da ação popular contribui para a garantia de uma tutela jurisdicional plena e efetiva, na medida em que permite assegurar a tutela de um maior número de posições jurídicas subjetivas dos particulares.

Pelo que se conclui que a ação popular é, efetivamente, um direito fundamental, decorrente do direito da tutela jurisdicional efetiva, mais concretamente, do seu corolário, o direito de ação, enquanto mecanismo que permite a defesa de interesses difusos por qualquer entidade independentemente de esta ter um interesse direto e pessoal, através do direito de acesso aos Tribunais⁷³. Neste sentido escreve FRANCISCO PAES MARQUES⁷⁴ que “(...) o direito de ação popular tem de ser compreendido à luz do princípio da tutela jurisdicional efetiva e do direito de acesso ao direito em geral (artigo 20.º CRP) (...)”.

⁷¹ MARQUES, F. P. Ação Popular e private enforcement: nova vida europeia de um velho instituto nacional. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2023, Vol. LXIV Número 1 Tomo 2, 801-826. pp 804

⁷² Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul - Processo n.º 82/12.2BELRA. In *DGSI*. Tribunal Central Administrativo Sul, 2023b.

⁷³ OTERO, P. 1999. A AÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português. In *Proceedings of the Teoria e Prática do Direito*, Ordem dos Advogados 1999. pp 878

⁷⁴ MARQUES, F. P. Ação Popular e private enforcement: nova vida europeia de um velho instituto nacional. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2023, Vol. LXIV Número 1 Tomo 2, 801-826. pp 804

CAPÍTULO II – A AÇÃO POPULAR

2.1. Breve enquadramento histórico

A ação popular teve origem no Direito Romano⁷⁵, sendo denominada de *actio popularis* e, por meio desta, o povo (*populo*) podia defender os interesses próprios de uma coletividade, o que corresponde, atualmente, ao conceito de interesse público⁷⁶. Importa referir que os romanos enfatizavam o sentimento de “espírito público” resultante da similitude entre interesses do Estado e dos cidadãos, que na altura cabia aos cidadãos defender e não ao Estado, visto que este não era uma entidade distinta munido de personalidade jurídica⁷⁷.

Assim, esta ação tinha como fundamento a ideia de que tanto o Estado como qualquer cidadão detinham legitimidade para requerer em juízo a proteção de interesses públicos, tanto no âmbito civil como no penal⁷⁸, constituindo-se, nesse sentido, numa corresponsabilidade e legitimidade concorrente entre cidadãos e o Estado⁷⁹. Deste modo, a maior parte dos ordenamentos jurídicos da família romano-germânica, que assentam num regime democrático e/ou republicano, têm consagrado a ação popular, servindo esta, nos tempos atuais, como instrumento de tutela de interesses difusos⁸⁰.

No caso português, já as Ordenações do reino, as Manuelinas e as Filipinas, previam tal ação que se destinava à conservação e defesa de bens públicos⁸¹. Contudo, e seguindo a linha histórico-temporal, é com a Carta Constitucional de 1826 que aparece a primeira referência, em texto constitucional, à ação popular, mais concretamente, no seu artigo 124.º, apesar de limitar o seu âmbito a determinados crimes praticados por Juízes. Consequentemente, o Código Administrativo de 1842, consagrou, pela primeira vez, a ação popular de natureza corretiva, que consistia no controlo da legalidade de

⁷⁵ OTERO, P. 1999. A AÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português. In *Proceedings of the Teoria e Prática do Direito*, Ordem dos Advogados 1999. pp 872

⁷⁶ PINHEIRO, M. Â. D. C. A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE TUTELA DO DIREITO FUNDAMENTAL AO AMBIENTE - UM ESTUDO COMPARADO LUSO-BRASILEIRO. Universidade Autónoma de Lisboa, 2018. pp 68

⁷⁷ Ibid. pp 69

⁷⁸ OTERO, P. 1999. A AÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português. In *Proceedings of the Teoria e Prática do Direito*, Ordem dos Advogados 1999. pp 872

⁷⁹ OLIVEIRA, M. V. X. D. A *ACTIO POPULARIS* NO DIREITO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, 2018, 6, 134-174. pp 138 e 139

⁸⁰ Ibid. pp 139

⁸¹ AMORIM, P. C. P. A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais - Os Labirintos da "Law in Action". Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014. pp 59

certos atos da Administração, nomeadamente, em matéria eleitoral e a outros atos da Administração local que fossem contrários à lei e ao interesse público. Por seu turno, o Código Administrativo de 1878, consagrou a ação popular de natureza supletiva, que visava eliminar as omissões dos órgãos da Administração local no âmbito da defesa de bens e direitos da Administração⁸².

Todavia, a consagração mais importante da ação popular aconteceu com a Constituição de 1976⁸³, reconhecendo-a, expressamente, como um direito fundamental, integrando-a no âmbito dos direitos, liberdades e garantias de participação política. Assim, com as revisões constitucionais de 1989 e 1997 efetuou-se um alargamento considerável das modalidades de ação popular⁸⁴.

Por último, a Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, designada por “Lei da ação popular”, veio complementar e desenvolver o regime jurídico da ação popular consagrada constitucionalmente como direito fundamental⁸⁵.

2.2. Noção

É certo que a denominação adotada na CRP, no seu artigo 52.º, se refere ao “direito de ação popular”, assim como a LAP se refere ao “direito de participação procedimental e de ação popular”. Contudo, levanta-se a questão de saber se estamos perante uma verdadeira ação judicial, no sentido técnico-jurídico.

O significado técnico-jurídico da palavra “ação”, corresponde a um conjunto de regras sobre trâmites processuais a serem seguidos até à prolação de uma decisão que ponha fim a um caso controvertido⁸⁶.

Assim, da análise conjunta da CRP, da LAP e do CPTA, facilmente se percebe que o conceito de ação popular não consiste num “conjunto de regras sobre trâmites

⁸² OTERO, P. 1999. A AÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português. In *Proceedings of the Teoria e Prática do Direito*, Ordem dos Advogados 1999. pp 873

⁸³ Atual CRP.

⁸⁴ OTERO, P. 1999. A AÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português. In *Proceedings of the Teoria e Prática do Direito*, Ordem dos Advogados 1999. pp 873

⁸⁵ *Ibid.* pp 873

⁸⁶ MACHADO, A. M. AND P. PIMENTA *O Novo Processo Civil*. Edtion ed.: Almedina, 2010. 304 p. pp 35

processuais a serem seguidos”, muito pelo contrário, já que, no máximo, a ação popular seria uma das regras a observar no próprio processo, enquanto pressuposto processual, o da legitimidade ativa. Para tanto, veja-se o disposto no artigo 12.º da LAP que consigna expressamente que a ação popular administrativa e civil podem revestir qualquer das formas previstas no CPTA e no CPC, respetivamente.

Neste sentido, MÁRIO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA⁸⁷ definem a ação popular

(...) como uma forma de legitimidade processual ativa dos cidadãos, que poderá ser exercida perante qualquer tribunal – individualmente ou por intermediário de associações representativas -, independentemente do interesse pessoal ou da existência de uma relação específica com os bens ou interesses difusos que estivessem em causa.

No mesmo sentido, escrevem JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS⁸⁸ que,

(...) o direito de ação popular permite a todos os membros de uma comunidade que atuem como “guardiães” de bens jurídicos em que todos são indistintamente interessados apenas pela circunstância de integrarem a comunidade em causa.

Por sua vez, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA⁸⁹ também se inserem nesta corrente, escrevendo que,

A acção popular traduz-se, por definição, num alargamento da legitimidade processual activa a todos os cidadãos, independentemente, do seu interesse individual ou da sua relação específica com os bens ou interesses em causa.

Ora, analisando as definições oferecidas pelos autores supramencionados, retiram-se duas conclusões cruciais: por um lado, o objeto da ação popular é, efetivamente, a tutela de interesses difusos⁹⁰; e, por outro lado, a ação popular não se

⁸⁷ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edition ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 95

⁸⁸ MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA ANOTADA - VOLUME I*. Edition ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 1045 p. pp 747

⁸⁹ CANOTILHO, J. J. G. AND V. MOREIRA *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Edition ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p. pp 697

⁹⁰ *Ibid.* pp 697

configura um meio processual, mas antes um pressuposto processual, mais concretamente, a legitimidade ativa⁹¹.

Contrariamente, PAULO OTERO⁹² defende que, a ação popular é “(...) sempre uma acção judicial (...), distingue-se de todas as demais modalidades de acções pela amplitude dos critérios determinativos da legitimidade para respectiva propositura.”.

Na nossa perspetiva, cabe-nos concordar com a posição defendida por MÁRIO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA⁹³, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS⁹⁴ e GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA⁹⁵, discordando com a posição defendida por PAULO OTERO⁹⁶, uma vez que, recorrendo ao argumento da literalidade da lei, a legitimidade processual ativa em que se consubstancia a ação popular pode ser aplicada a qualquer espécie processual⁹⁷, que se inclua no processo administrativo e no processo civil, tal como prevê o artigo 12.º da LAP. Ademais, o exposto nos artigos 13.º e ss da LAP não configura um meio processual próprio e, por isso, uma espécie de ação⁹⁸. Ao contrário, pressupõem “(...) especificidades da tramitação processual das acções populares que têm de ser tidas em consideração em cada meio processual utilizado pelo autor popular (...).”⁹⁹. Por fim, veja-se o enquadramento normativo das disposições relativas à ação popular, no CPTA e no CPC, no que à organização sistemática dos respetivos Códigos diz respeito, ou seja, enquadram-se nas suas partes gerais, mais concretamente, na secção da legitimidade processual, servindo como critério orientador para as restantes espécies de ações. A este respeito, importa ainda mencionar que, apesar de defendermos que o termo “ação popular” não corresponde ao sentido técnico-jurídico da palavra “ação”, mas antes a um pressuposto processual, o da legitimidade ativa, iremos utilizar, ao longo do presente estudo, as duas expressões

⁹¹ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 95

⁹² OTERO, P. 1999. A AÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português. In *Proceedings of the Teoria e Prática do Direito*, Ordem dos Advogados1999. pp 872

⁹³ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 95

⁹⁴ MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA ANOTADA - VOLUME I*. Edtion ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 1045 p. pp 747

⁹⁵ CANOTILHO, J. J. G. AND V. MOREIRA *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Edtion ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p. pp 697

⁹⁶ OTERO, P. 1999. A AÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português. In *Proceedings of the Teoria e Prática do Direito*, Ordem dos Advogados1999. pp 872

⁹⁷ Além dos processos principais, incluem-se, também, neste âmbito, os processos cautelares, os processos urgentes, os recursos ordinários e extraordinários e ainda os processos executivos.

⁹⁸ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenía*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 23

⁹⁹ *Ibid.* pp 23

indiferenciadamente, ou seja, “ação popular” e “legitimidade popular”. Tal opção prende-se com o facto de a primeira ser a mais utilizada na legislação e pela doutrina, apesar de ser tecnicamente incorreta.

2.2.1. A legitimidade processual ativa

No campo do direito material, a legitimidade é um conceito de relação, isto é, de relação entre o sujeito e o objeto do ato jurídico. Contudo, quando se passa para o campo instrumental, ou seja, do direito processual, escrevem JOSÉ LEBRE DE FREITAS e ISABEL ALEXANDRE¹⁰⁰ que

(...) o conceito de legitimidade continua a poder ser referido a um ato (processual) individualizado, constituindo então um pressuposto específico desse ato. Mas, constituindo o processo uma sequência de atos dirigida à obtenção da decisão de mérito, a legitimidade, como umas das condições necessárias ao proferimento dessa decisão, isto é, como pressuposto processual (geral), exprime a relação entre a parte no processo e o objeto deste (a pretensão ou pedido) e, portanto, a posição que a parte deve ter para que possa ocupar-se do pedido, deduzindo-o ou contradizendo-o.

Segundo o artigo 30.º do CPC, a legitimidade é um pressuposto processual relativo às partes, que se reporta ao objeto do processo¹⁰¹, ou seja, destina-se a determinar quem pode ser sujeito de um determinado processo perante um determinado objeto¹⁰². Neste sentido, escrevem JOÃO CASTRO MENDES e MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA¹⁰³ que, “a legitimidade processual é a possibilidade de estar em juízo quanto a certo objecto.”

Neste sentido, WLADIMIR BRITO¹⁰⁴ ensina que

A legitimidade na relação material controvertida não é ainda uma verdadeira legitimidade processual, na exacta medida em que não configura uma relação processual (litigiosa) entre partes (autor e réu), por tal relação material controvertida ser originariamente exterior ao processo e só se processualiza como litígio, gerador de uma relação jurídico-processual controvertida. Contudo, essa opção do legislador, mantendo sempre a ideia

¹⁰⁰ FREITAS, J. L. D. AND I. ALEXANDRE *CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL ANOTADO*. Edtion ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. 708 p. pp 70

¹⁰¹ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenía*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 28

¹⁰² FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 751

¹⁰³ MENDES, J. D. C. AND M. T. D. SOUSA *MANUAL DE PROCESSO CIVIL VOLUME I*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2022. 737 p. pp 334

¹⁰⁴ BRITO, W. *LIÇÕES DE DIREITO PROCESSUAL ADMINISTRATIVO*. Edtion ed.: Pretony Editora, 2021. 304 p. pp 146 e 147

de titularidade dessa relação, ao estabelecer que “o autor é considerado parte legítima quando alegue ser parte na relação material controvertida”, acaba por impor, como ponto de partida da determinação da legitimidade processual, a forma como o autor, ao desenhar na sua petição essa relação jurídica controvertida, nela posiciona cada uma das partes (ele próprio e o réu) em relação aos interesses em litígio.

Por sua vez, a legitimidade ativa é a “(...) faculdade de demandar (...) quanto a determinado objecto.”¹⁰⁵. A este respeito, PAULO PIMENTA¹⁰⁶ refere que, a legitimidade ativa “(...) afere-se pela utilidade derivada da procedência da acção (...)”, para o autor. Neste sentido, dispõe o Acórdão do TCA Sul de 09-03-2023¹⁰⁷ que “A legitimidade constitui um pressuposto processual, na medida em que a apreciação do mérito da causa e o proferimento da decisão depende de estarem no processo partes legítimas.”.

Os artigos 9.º, n.º 1 do CPTA e 30.º, n.º 3 do CPC consagram a regra geral quanto à legitimidade, isto é, a legitimidade ativa afere-se pela alegação que alguém faz de que é parte na relação material controvertida¹⁰⁸, ou seja, tal como é configurada pelo autor¹⁰⁹. Então, para o autor ter legitimidade processual, este “(...) tem o ónus de alegar a sua relação com um objecto processualmente atendível pelo tribunal.”¹¹⁰ e que este invoca. Contudo, apesar da legitimidade ativa ser um instituto de direito processual comum tanto ao processo civil como ao processo administrativo, no âmbito deste último deve ser entendida em moldes distintos.

Neste sentido escreve FRANCISCO PAES MARQUES¹¹¹ que

Dir-se-á que, enquanto no Processo Civil a legitimidade respeita a saber quem é, em concreto, o sujeito da relação material controvertida, já no Contencioso Administrativo o problema reside em determinar, em termos gerais, a quem deve ser reconhecido o poder para ser sujeito da relação material controvertida. Ou seja, visa-se apurar quem detém uma posição jurídica individualizada em face de um sujeito – a Administração – que, por natureza, encontra-se à partida, determinado, uma vez que exerceu, ou devia ter

¹⁰⁵ MENDES, J. D. C. AND M. T. D. SOUSA *MANUAL DE PROCESSO CIVIL VOLUME I*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2022. 737 p. pp 334

¹⁰⁶ PIMENTA, P. *Processo Civil Declarativo*. Edtion ed. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2020. 429 p. pp 81 e 82

¹⁰⁷ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul - Processo n.º 82/12.2BELRA. In *DGSI*. Tribunal Central Administrativo Sul, 2023b.

¹⁰⁸ FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 752

¹⁰⁹ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenía*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 28

¹¹⁰ FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 752

¹¹¹ MARQUES, F. P. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade processual activa no Contencioso Administrativo*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 723

exercido, uma determinada competência, introduzindo, ou recusando-se a introduzir, certos efeitos no ordenamento jurídico.

Todavia, tanto o artigo 30.º, n.º 3 do CPC como o artigo 9.º, n.º 1 do CPTA fazem menção à “relação material controvertida”, tal como se explicou.

Esta é a elaboração clássica do conceito de legitimidade processual ativa¹¹², contudo, a disciplina da legitimidade popular configura-se de forma diferente, como se passará a explicar. Tanto o CPC como o CPTA, nos respetivos artigos, estabelecem a regra geral quanto à legitimidade ativa, isto é, os dois modelos típicos desta legitimidade, por um lado, para as relações jurídicas que tutelam um interesse subjetivo e, por outro lado, para a defesa de interesses difusos no âmbito da ação popular¹¹³. Tal distinção tornou-se necessária em virtude das situações em que uma e outra se aplicam por serem efetivamente diferentes, ou seja, pela natureza dos interesses que cada uma dessas relações visa tutelar e a sua relação com os seus titulares.

Veja-se, a este propósito, o disposto no Acórdão do TCA Norte de 20-05-2016¹¹⁴: “no âmbito da ação popular, foi consagrado um conceito de legitimidade ativa difusa, indireta ou impessoal, uma vez que a legitimidade ativa na ação popular não é aferida de modo concreto e casuístico (...).”, ao contrário do que sucede com a legitimidade ativa em termos gerais.

Os artigos 52.º, n.º 3 da CRP, 9.º, n.º 2 do CPTA e 2.º da LAP utilizam o conceito de legitimidade não no sentido supra explicado, mas antes, na possibilidade de o autor utilizar quaisquer meios processuais para a defesa de interesses difusos, ou seja, “o que constitui a legitimidade prevista no [artigo 9.º] n.º 2 é a alegação pelo autor de pretender defender “valores e bens constitucionalmente protegidos.””¹¹⁵. Neste sentido o Acórdão do STA de 25-03-2021¹¹⁶, defende que o “pressuposto essencial para poder

¹¹² FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 752

¹¹³ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 94

¹¹⁴ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte - Processo n.º 00580/15.6BEBRG. In *DGSI*. Tribunal Central Administrativo Norte, 2016b.

¹¹⁵ FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 752

¹¹⁶ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo - Processo n.º 017/21.1BALSB. In *DGSI*. Supremo Tribunal Administrativo, 2021.

ser usado o meio “ação popular” é que haja um interesse difuso ou colectivo a defender (...).”.

Nesta senda, dispõe, também, o Acórdão do TCA Sul de 09-03-2023¹¹⁷ que

(...) o artigo 9º/2 CPTA admite um conceito de legitimidade mais amplo no âmbito da ação popular, nos termos do qual, independentemente de terem interesse pessoal na demanda, certos sujeitos têm legitimidade para intervir em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos (...).

Complementando a ideia, consagra ainda que

no âmbito da ação popular, foi consagrado um conceito de legitimidade ativa difusa, indireta ou impessoal, uma vez que a legitimidade ativa na ação popular não é aferida de modo concreto e casuístico, mas antes em termos gerais e abstratos, bastando, para o autor ser considerado parte legítima, que esteja inserido em determinadas categorias de sujeitos e que atue para promover a legalidade e tutelar bens constitucionalmente protegidos¹¹⁸.

Assim, conclui-se que

(...) qualquer das pessoas e entidades legitimadas pelo artigo 9.º, n.º 2 do CPTA, ou pelo artigo 31.º do CPC, desde que cumpram os pressupostos elencados nessas disposições, bem como os constantes da LAP, podem, em princípio, dar uso a qualquer dos meios processuais aí estabelecidos (...) ¹¹⁹.

2.3. Enquadramento legal

A ação popular encontra-se prevista nos artigos 52.º, n.º 3 da CRP, 9.º, n.º 2 do CPTA e, amplamente, na LAP, que densifica o seu regime jurídico.

Contudo, entre o estatuído na CRP, no CPTA e na LAP não existe homogeneidade total no que respeita ao âmbito objetivo e subjetivo da ação popular, o que importa uma análise mais aprofundada.

¹¹⁷ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul - Processo n.º 82/12.2BELRA. In *DGSI*. Tribunal Central Administrativo Sul, 2023b.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ CALADO, D. G. F. C. D. A. *CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA LEGITIMIDADE POPULAR NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016. pp 28

A CRP, no seu artigo 52.º, n.º 3, dispõe que, o direito de ação popular é conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa. Por sua vez, o CPTA, no seu artigo 9.º, n.º 2, dispõe que, qualquer pessoa, as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público, têm legitimidade para efeitos de propositura da ação popular. Por último, a LAP, no seu artigo 2.º, dispõe que, os cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos, as associações e fundações defensoras dos interesses difusos em causa, assim como as autarquias locais em relação aos interesses de sejam titulares residentes na sua área de circunscrição territorial, são titulares do direito de ação popular.

Por conseguinte, da análise destes preceitos legais, conclui-se que, o CPTA, no seu artigo 9.º, n.º 2, modifica o âmbito subjetivo da ação popular administrativa, face ao disposto no artigo 52.º, n.º 3 da CRP, alargando-o, no que respeita às autarquias locais e ao Ministério Público. Por sua vez, a LAP, restringe o âmbito subjetivo em relação à CRP e ao CPTA pois, já não consagra o direito à ação popular “a todos” ou “a qualquer pessoa”, limitando o conceito a “cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos”. Face ao exposto, depreende-se que neste conceito inserem-se os estrangeiros e apátridas que residam ou se encontrem em Portugal¹²⁰, já que, por força do artigo 15.º, n.º 1 da CRP, gozam dos direitos do cidadão português. Conclui-se, portanto, que esta legitimidade popular também se estende a estas pessoas, já que, tanto a CRP como o CPTA fazem referência aos “termos previstos na lei”. Neste sentido, escrevem MÁRIO DE OLIVEIRA e RODRIGO DE OLIVEIRA que “(...) a cláusula geral do art.9.º/2 é para fazer valer “nos termos previstos na lei”.”¹²¹.

Quanto ao âmbito objetivo, o CPTA também o modifica, contudo, restringindo-o face à CRP, o que se compreende, visto que, algumas matérias se encontram excluídas do âmbito da jurisdição dos Tribunais Administrativos, por força dos artigos 212.º, n.º 3 da CRP e 4.º n.ºs 3 e 4 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais¹²², nomeadamente, matéria relativa ao consumo de bens e serviços¹²³, cuja competência

¹²⁰ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenía*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 22

¹²¹ OLIVEIRA, M. E. D. AND R. E. D. OLIVEIRA *CÓDIGO DE RPOCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E ESTATUTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS ANOTADOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2006. 600 p. pp 156

¹²² Doravante designado por ETAF.

¹²³ Sobre esta matéria consagra-se um regime especial de defesa dos consumidores, previsto na Lei n.º 24/96, de 31 de julho (Lei da Defesa do Consumidor), mais concretamente, nos artigos 3º alínea f) e 13º alíneas b) e c).

pertence a outra ordem de jurisdição. Todavia, face à LAP, a situação configura-se de outra forma, já que, o CPTA alarga o âmbito objetivo da ação popular administrativa, inserindo matérias como o urbanismo e o ordenamento do território e a execução de decisões jurisdicionais, tal como dispõe o artigo 9.º, n.º 2 *in fine* do CPTA.

2.4. O objeto da ação popular

É bem conhecida a “*Summa divisio*”, isto é, a ilustre distinção entre direito público e direito privado. Ao longo dos tempos emergiram várias teses ou critérios para que se conseguisse distinguir o que pertencia ao domínio do direito público e o que pertencia ao domínio do direito privado.

Uma das referidas teses criou o critério do interesse, segundo o qual, abarcam a alçada do direito público o interesse geral da comunidade, isto é, os interesses públicos, e o direito privado abarca os interesses privados. Assim, ao direito público interessa a prossecução dos interesses da comunidade, já ao direito privado interessa a prossecução dos direitos privados¹²⁴.

Ora, o critério referido não é o bastante nem o mais adequado para fazer valer esta distinção devido à realidade do mundo atual, uma vez que existem direitos que não são passíveis de ser enquadrados numa destas duas categorias, não estando sequer em causa a dicotomia entre direito público e direito privado apta para abarcar certos interesses¹²⁵. Neste sentido, como exemplo, temos os interesses objeto da ação popular e, por isso, desde já importa esclarecer alguns conceitos, nomeadamente, os interesses difusos, os interesses coletivos, os interesses individuais homogêneos e o interesse público, de forma a concluir quais dos conceitos referidos se enquadram no âmbito objetivo da ação popular e, por isso, podem ser objeto da mesma. A importância de compreender este(s) conceito(s) reforça-se pela evolução da sociedade, que levou ao aparecimento exponencial de danos em massa, em que os lesados são um grupo ou uma coletividade¹²⁶. A título de exemplo, vejam-se as pessoas vítimas de danos na

¹²⁴ CAETANO, R. D. J. A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO. Universidade de Coimbra, 2020. pp 21

¹²⁵ Ibid. pp 21

¹²⁶ CARVALHO, M. S. L. D. TUTELA COLETIVA INDEMNIZATÓRIA. Universidade Católica Portuguesa - Escola de Lisboa, Ibid. pp 13

sequência de um incêndio que deflagrou numa determinada região em que as mesmas viviam.

O conceito de interesse público é muitas vezes confundido com o conceito de interesse coletivo¹²⁷, pelo que urge proceder à delimitação dos referidos conceitos, visto que, nas situações referidas supra, os interesses tutelados caracterizam-se pela sua transindividuidade. Assim, conclui-se que o traço caracterizador da ação popular, é o facto de esta ter como objeto não "(...) um interesse singular, pessoal e direito (...)"¹²⁸, ou seja, um interesse individual, mas antes, um interesse difuso.

Veja-se, a este propósito, o Acórdão do TCA Sul de 14-06-2018¹²⁹, dispondo que

O objecto da ação popular é, antes de mais, a defesa de interesses difusos, pois sendo interesses de toda a comunidade, deve reconhecer-se aos cidadãos *uti cives* e não *uti singuli*, o direito de promover, individual ou associadamente, a defesa de tais interesses.

Neste sentido, importa clarificar o conceito de interesse e, para tal, escreve NICOLAU SANTOS SILVA¹³⁰, que o define como

(...) a relação que se estabelece entre um sujeito (individual e coletivo) e um bem que expressa a valoração que o sujeito faz como apto para a satisfação de uma sua necessidade. O interesse assumirá a qualidade de jurídico a partir do momento em que seja reconhecido por uma norma.

Posto isto, a doutrina tem classificado e dividido estes interesses, nomeadamente, os interesses difusos *lato sensu* que, por sua vez, se repartem em interesses difusos *stricto sensu*, interesses coletivos e interesses individuais homogêneos¹³¹.

¹²⁷ AMORIM, P. C. P. A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais - Os Labirintos da "Law in Action". Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014. pp 23

¹²⁸ CARVALHO, M. S. L. D. TUTELA COLETIVA INDEMNIZATÓRIA. Universidade Católica Portuguesa - Escola de Lisboa, 2020. pp 11

¹²⁹ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul - Processo n.º 213/05.9BEFUN (13294/16). In *DGSI*. Tribunal Central Administrativo Sul, 2018.

¹³⁰ SILVA, N. S. *Os Interesses Supra-Individuais e a Legitimidade Processual Civil Activa*. Edtion ed.: Quid Juris, 2008. 160 p. pp 25

¹³¹ CARVALHO, M. S. L. D. TUTELA COLETIVA INDEMNIZATÓRIA. Universidade Católica Portuguesa - Escola de Lisboa, 2020. pp 13

2.4.1. Os interesses difusos

Os interesses difusos, por definição, não podem ser reconduzidos a nenhuma das categorias referidas anteriormente (interesse público ou interesse privado), isto porque, estes possuem, nas palavras de COLAÇO ANTUNES¹³², “uma alma pública e um corpo privado”. Assim, a noção de interesse difuso depende do conceito de indivisibilidade do mesmo, enquanto interesse que não pode ser realizado ou alcançado pelos indivíduos separadamente, mas antes de forma conjunta, visto que, pertence a uma pluralidade de pessoas e tem como fundamento a satisfação de uma necessidade comum¹³³.

Neste sentido, MÁRIO DE OLIVEIRA e RODRIGO DE OLIVEIRA¹³⁴ definem os interesses difusos como

(...) interesses correspondentes a bens que toda a comunidade interessa garantir e preservar, interesses simultaneamente supra ou meta-individuais – porque relativos a todos, isto é, à comunidade e, como tal, insuscetíveis de apropriação por um sujeito – mas também individuais, de cada um de nós, enquanto membros dessa comunidade.

Por seu turno DOMINGOS SOARES FARINHO¹³⁵ sustenta que

(...) os interesses difusos são interesses supra-individuais na medida, (...), em que dizem respeito a bens que não podem ser divididos e como tal não podem ser apropriados ou fruídos exclusivamente por um único sujeito, antes cabendo um aproveitamento concorrente e difuso entre os seus vários titulares.

Na mesma senda, NICOLAU SANTOS SILVA¹³⁶ define interesse difuso como

(...) aquele que incide sobre um bem indivisível, insuscetível de apropriação e de desfrute exclusivo e, como tal, passível de proporcionar a satisfação simultânea de vários interesses (...) que correspondem a diversas necessidades, sendo que, a

¹³² ANTUNES, C. *A tutela dos interesses difusos em Direito Administrativo/ Para uma legitimação procedimental*. Edtion ed. Coimbra, 1989. 234 p. pp 23

¹³³ MARIANI, R. LA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE NEGLI INTERESSI COLLETTIVI. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO - BICOCCA, 2009/2010. pp 39

¹³⁴ OLIVEIRA, M. E. D. AND R. E. D. OLIVEIRA *CÓDIGO DE RPOCESSO NOS TRIBUNAIIS ADMINISTRATIVOS E ESTATUTO DOS TRIBUNAIIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS ANOTADOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2006. 600 p. pp 158

¹³⁵ FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 766 e 767

¹³⁶ SILVA, N. S. *Os Interesses Supra-Individuais e a Legitimidade Processual Civil Activa*. Edtion ed.: Quid Juris, 2008. 160 p. pp 57 e 58

satisfação de uma necessidade individual envolve necessária e simultaneamente a satisfação de outras necessidades individuais que incidem sobre o mesmo bem (...).

Neste sentido, dispõe o Acórdão do STJ de 08-09-2016¹³⁷ que

os interesses difusos encontram-se dispersos ou disseminados por vários titulares, mas são interesses sem sujeito ou sem titulares, cabem a cada a todos a cada um dos membros de uma classe ou de um grupo, mas são insusceptíveis de apropriação individual por qualquer desses sujeitos, sendo, pois, a dupla dimensão individual e supra-individual uma característica essencial desses interesses .

2.4.2. Os interesses coletivos

Por sua vez, os interesses coletivos estão associados à ideia de grupos sociais organizados e estruturados¹³⁸, como por exemplo, as associações, as cooperativas, os sindicatos e as ordens profissionais. Assim, os interesses coletivos

(...) permitem que os seus titulares, determinados por pertencerem a um grupo ou uma classe, consigam beneficiar da defesa coletiva do seu interesse, ainda que o objeto do mesmo seja indivisível. Os interesses coletivos, (...) podem ser defendidos de forma conjunta devido à relação jurídica que o originou¹³⁹.

Nas palavras de MÁRIO DE OLIVEIRA e RODRIGO DE OLIVEIRA¹⁴⁰ os interesses coletivos

(...) diferenciam-se pelo facto de a sua tutela se encontrar confiada, a título específico ou não, a uma organização ou a um ente público ou privado (...), que age em juízo em “representação” desses interesses, podendo beneficiar, por isso de uma “defesa coletiva.

¹³⁷ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça - Processo n.º 7617/15.7T8PRT.S1. In *DGSI*. Supremo Tribunal de Justiça, 2016a.

¹³⁸ PIRAS, C. La qualificazione degli interessi plurisoggettivi e l'evoluzione dei mezzi di tutela nel sistema amministrativo. *UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CAGLIARI*, 2014/2015. pp 38

¹³⁹ CARVALHO, M. S. L. D. TUTELA COLETIVA INDEMNIZATÓRIA. Universidade Católica Portuguesa - Escola de Lisboa, 2020. pp 14

¹⁴⁰ OLIVEIRA, M. E. D. AND R. E. D. OLIVEIRA *CÓDIGO DE RPOCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E ESTATUTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS ANOTADOS*. Edition ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2006. 600 p. pp 159

Por sua vez, MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA¹⁴¹ define os interesses coletivos como “(...) os interesses que incidem sobre bens privados de uma pluralidade de sujeitos que, por qualquer circunstância, podem ser defendidos conjuntamente.”.

Face à análise do conceito de interesses coletivos não podemos deixar de reconhecer que, embora estes não se confundam com os interesses difusos *stricto sensu*, não nos parece que os interesses coletivos formem uma categoria autónoma em relação aos interesses difusos *latu sensu*, já que, “(...) os interesses difusos são interesses colectivos na medida em que são interesses comuns a uma colectividade, a uma comunidade jurídico-política de sujeitos.”¹⁴². Contudo, apenas num âmbito mais restrito, o que, a nosso ver, não é motivo para se formar uma nova categorização, visto que, o que varia, é o “tipo” de comunidade, ou seja, maior ou menor, em que os indivíduos se inserem, e os laços que unem essa comunidade, designadamente, formada através de negócios jurídicos, daí ser utilizada a expressão interesses difusos *latu sensu*.

Neste sentido, a ação popular distingue-se, efetivamente, das ações de classe ou *class actions*, dos sistemas jurídicos da *common law*, no sentido em que, por via das primeiras as entidades legitimadas, podem, efetivamente, lançar mão destas para a tutela dos interesses difusos *latu sensu*, que englobam os interesses difusos *stricto sensu*, os interesses coletivos e os interesses individuais homogêneos, apesar de os interesses coletivos dizerem respeito “(...) ao homem socialmente vinculado e não ao homem isoladamente considerado (...)”¹⁴³, visto que esta última conceção corresponde, por definição, aos interesses difusos *stricto sensu*. No que diz respeito às segundas, estas tem como fundamento apenas a tutela de interesses individuais homogêneos enquanto refração individual dos interesses coletivos¹⁴⁴.

¹⁴¹ SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR, 2004, 6, 279-318. pp 284 e 285

¹⁴² FARINHO, D. S. COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 767

¹⁴³ BASTOS, C. R. A Tutela dos interesses difusos no direito constitucional brasileiro. Revista do Serviço Público, 1982, ano 39, vol. 110, n.º 2. pp 57

¹⁴⁴ CALADO, D. G. F. C. D. A. CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA LEGITIMIDADE POPULAR NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016. pp 9 e 10

2.4.3. Os interesses individuais homogéneos

Por seu turno, os interesses individuais homogéneos traduzem a dimensão individual dos interesses difusos *stricto sensu* e dos interesses coletivos, sendo estes, os interesses de determinados titulares que recaem sobre bens (in)divisíveis¹⁴⁵.

No mesmo sentido, nas palavras de MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA¹⁴⁶, os interesses individuais homogéneos são “(...) os interesses que cabem a cada um dos titulares de um interesse difuso *stricto sensu* ou de um interesse coletivo.”.

Similarmente, dispõe o Acórdão do STJ de 08-09-2016¹⁴⁷ que

os interesses individuais homogéneos são definíveis como situações jurídicas genericamente consideradas, correspondendo aos interesses de cada um dos titulares de um interesse difuso ou de um interesse coletivo.

Também nesta senda escreve DOMINGOS SOARES FARINHO¹⁴⁸ que os interesses individuais homogéneos surgem como “(...) uma derivação casuística da tutela supra-individual que decorre da Constituição e da própria LPPAP. Uma subjetivação de interesses supra-individuais.”.

Assim sendo, os interesses individuais homogéneos não são diferentes dos interesses difusos e coletivos, são os mesmos interesses, mas na sua extensão individual. Deste modo, entendemos que os mesmos se enquadram no objeto da ação popular tendo em conta a sua finalidade altruísta, mas que não deixa de ser pessoal¹⁴⁹ em relação aos interesses individuais homogéneos. A estes propósitos escreve CARLOS MEDEIROS¹⁵⁰ que

¹⁴⁵ CARVALHO, M. S. L. D. TUTELA COLETIVA INDEMNIZATÓRIA. Universidade Católica Portuguesa - Escola de Lisboa, 2020. pp 14 e 15

¹⁴⁶ SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICCIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR, 2004, 6, 279-318. pp 285

¹⁴⁷ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça - Processo n.º 7617/15.7T8PRT.S1. In *DGSI*. Supremo Tribunal de Justiça, 2016a.

¹⁴⁸ FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 768

¹⁴⁹ GIAGNORIO, M. BREVI NOTE IN TEMA DI AZIONI POPULARI. Teoria e storia del diritto privato, 2012, No. 5, 2012. pp 34 e 35

¹⁵⁰ MEDEIROS, C. Tutela (Civil) dos Interesses Difusos. Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2000, n.º 4, 23-44. pp 28

os interesses individuais homogêneos surgem de um mesmo facto que atinge um conjunto mais ou menos vasto de interesses individuais que, por razões de ordem prática, são unificados, não porque apresentem uma indivisibilidade inerente ou natural na sua organização (como os interesses públicos e difusos) ou porque (pré)exista uma relação jurídica de base (como nos interesses colectivos) mas, por questões de facilidade de acesso à justiça, produção de prova e obtenção de eficiência e economia processual. Daí serem tratados em conjunto no processo.

Desde já se aponta que o conceito de interesse individual homogêneo e a sua compreensão relevam com especial importância para efeitos do dever de indemnizar previsto no capítulo IV da LAP, o que nos propomos a analisar mais à frente.

2.4.4. O interesse público

O interesse público está intrinsecamente ligado ao interesse do Estado e à realização de uma convivência equilibrada da sociedade.

Neste sentido, CARLOS MEDEIROS¹⁵¹ define o interesse público como

(...) os interesses gerais da sociedade que cabe ao Estado defender enquanto representante político de todos os cidadãos. Não é apenas o somatório de interesses individuais, o interesse público é o resultado do interesse de todos os cidadãos de um mesmo Estado e que incorpora todos os valores, ideais e princípios comuns a uma dada sociedade e, sobretudo, essenciais à sua subsistência e identidade enquanto comunidade politicamente organizada.

Contudo, devido à conjuntura do mundo atual, deve falar-se em “heterogeneidade dos interesses públicos”, visto que, não existe somente um interesse público, mas antes uma “pluralidade de interesses públicos”¹⁵².

Neste sentido dispõe o Acórdão do STA de 30-06-1998¹⁵³ que

o conceito de interesse público é um conceito relativo, variável com o tempo, com a região e com os homens. Interesse público é o interesse colectivo, o interesse geral de uma determinada comunidade, é o bem comum.

¹⁵¹ Ibid. pp 26

¹⁵² ANTUNES, C. *A tutela dos interesses difusos em Direito Administrativo/ Para uma legitimação procedimental*. Edtion ed. Coimbra, 1989. 234 p. pp 16 e 17

¹⁵³ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo - Processo n.º 29719A. In *DGSI*. Supremo Tribunal Administrativo, 1998.

Assim, o interesse público distingue-se dos interesses difusos visto que, o primeiro corresponde ao interesse geral de uma coletividade, abstraindo-se dos interesses individuais que são satisfeitos, carecendo de mediação do processo legislativo para poder formalizar-se e é o Estado responsável pela sua satisfação¹⁵⁴. Por sua vez, os segundos são aferidos pelas necessidades efetivas que pelos interesses difusos são satisfeitas relativamente a cada um dos membros de uma coletividade¹⁵⁵, apesar de poderem ter o mesmo objeto do interesse público, a sua defesa cabe aos membros de certa comunidade através dos meios legais para o exercício de tal tutela¹⁵⁶. Neste sentido, importa o uso de um exemplo de modo a que se possa perceber de forma clara tal diferença, que à primeira vista parece nem existir. Assim, MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA¹⁵⁷ escreve que

(...) o exercício da função jurisdicional pelos tribunais e a exclusão da autotutela correspondem a um interesse público, ainda que só uma parcela relativamente restrita da população tenha necessidade de recorrer aos tribunais para tutelar os seus direitos ou interesses.

Face ao exposto, analisando a CRP, a LAP e o CPTA, o único critério de determinação da legitimidade ativa para efeitos da ação popular, é estarem em causa interesses supra-individuais, enquadrando-se neste conceito, para o efeito, os interesses difusos, os coletivos e os individuais homogêneos, já que, sobre estes últimos, recai uma "(...) derivação casuística da tutela supra-individual que decorre da Constituição e da própria LPPAP."^{158/159}

Neste sentido, adotamos a posição defendida por JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS¹⁶⁰, dispondo, os referidos autores que

O âmbito de proteção do direito de ação popular estende-se a todas as formas legalmente consignadas de tutela de interesses comuns, sejam difusos ou coletivos.

¹⁵⁴ FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 766

¹⁵⁵ SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. *ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR*, 2004, 6, 279-318. pp 282

¹⁵⁶ FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 766

¹⁵⁷ SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. *ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR*, 2004, 6, 279-318. pp 282

¹⁵⁸ FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 768

¹⁵⁹ Entenda-se LPPAP (Lei de Participação Procedimental e de Ação Popular) como LAP.

¹⁶⁰ MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA ANOTADA - VOLUME I*. Edtion ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 1045 p. pp 754

Abrange ainda a defesa de interesses individuais homogêneos, na medida em que a respetiva lesão seja consequencial relativamente à infração daqueles interesses comuns.

Em sentido contrário, dispõe o Acórdão do TCA Sul de 27-02-2020¹⁶¹ que

os interesses individuais homogêneos, que estão apartados da ação popular, são os interesses de grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis que compartilhem prejuízos ou interesses divisíveis e de origem comum.

Em suma, conclui-se que a tutela oferecida pela ação popular é diferente das *class actions* e abarca estas três categorias de interesses, contudo, estes não se confundem com o conceito de interesse público, podendo até, em certo casos, haver uma coincidência entre eles. Porém, os conceitos são efetivamente diferentes, já que, o interesse público é o “(...) interesse próprio do Estado e dos demais entes territoriais, regionais e locais.”¹⁶² e que cabe a estes satisfazer.

2.5. O papel do Ministério Público

O Ministério Público é o órgão constitucionalmente competente para a defesa da legalidade objetiva, como interesse autónomo da comunidade, tal como dispõe o artigo 219.º da CRP¹⁶³. Assim, a missão da defesa da legalidade democrática, como critério orientador das demais atribuições do Ministério Público, num sentido mais amplo inclui, além da tutela da legalidade objetiva, também a defesa e promoção dos vários interesses difusos, no sentido da construção do Estado de direito democrático¹⁶⁴.

Posto isto, discute-se, atualmente, qual o papel do Ministério Público no âmbito da ação popular e, por isso, urge um enquadramento sobre o tema, a fim de se poder dar uma resposta fundamentada.

¹⁶¹ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul - Processo n.º 714/19.1BELSB. In *DGSI*. Tribunal Central Administrativo Sul, 2020.

¹⁶² CANOTILHO, J. J. G. AND V. MOREIRA *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Edtion ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p. pp 698

¹⁶³ CALADO, D. G. F. C. D. A. *CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA LEGITIMIDADE POPULAR NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016. pp 95

¹⁶⁴ NEVES, P. D. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A defesa da legalidade pelo Ministério Público* Edtion ed. Lisboa: AAFDL, 2020. 957 p. pp 806

Para tanto, na primeira versão da LAP, o seu artigo 16.º, que determinava a atuação do Ministério Público na ação popular, tinha a redação seguinte:

1 - O Ministério Público fiscaliza a legalidade e representa o Estado quando este for parte na causa, os ausentes, os menores e demais incapazes, neste último caso quer sejam autores ou réus.

2 - O Ministério Público poderá ainda representar outras pessoas colectivas públicas quando tal for autorizado por lei.

3 - No âmbito da fiscalização da legalidade, o Ministério Público poderá, querendo, substituir-se ao autor em caso de desistência da lide, bem como de transacção ou de comportamentos lesivos dos interesses em causa.

Na redação primária da LAP, o legislador conferiu ao Ministério Público o poder de fiscalização da legalidade e representação do Estado, apenas quando este fosse parte na causa. Acrescendo ainda a hipótese de este poder substituir o autor em caso de desistência da lide, de transacção ou de comportamentos lesivos dos interesses *in casu*¹⁶⁵.

Contudo, com a alteração da LAP, por via do DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, foi modificada a redação do referido artigo 16.º, sendo revogados os n.ºs 2 e 3 da primeira versão, passando o n.º 1 a ter a seguinte redação:

1 - No âmbito de ações populares, o Ministério Público é titular da legitimidade ativa e dos poderes de representação e de intervenção processual que lhe são conferidos por lei, podendo substituir-se ao autor em caso de desistência da lide, bem como de transacção ou de comportamentos lesivos dos interesses em causa.

Com esta nova redação, o legislador optou por atribuir legitimidade ativa ao Ministério Público e poderes de representação e intervenção processual, não esquecendo, contudo, que a sua atuação, neste âmbito, encontra-se limitada e definida pela lei.

Neste sentido, é importante ressaltar que o legislador optou por não conferir ao Ministério Público uma legitimidade ativa “geral”, tal como foi conferida aos cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos, às associações e fundações. O Ministério

¹⁶⁵ CAETANO, R. D. J. A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO. Universidade de Coimbra, 2020. pp 100

Público não consta do elenco do artigo 2.º da LAP, todavia, o artigo 16.º do mesmo diploma dispõe que este tem efetivamente legitimidade ativa no âmbito da ação popular, mas estando limitado na sua atuação e intervenção pela lei, acrescentando que, tal alteração legislativa harmonizou o disposto na LAP com o artigo 9.º, n.º 2 do CPTA, onde o Ministério Público figura como titular da legitimidade ativa no âmbito da ação popular administrativa, o que se compreende, tendo em conta a natureza das relações jurídico-administrativas e o facto de a Administração, na sua atuação, estar vinculada ao princípio da legalidade e o Ministério Público ser o órgão investido constitucionalmente e estatutariamente para defender essa mesma legalidade.

Assim, importa ainda referir que o próprio EMP, no seu artigo 4.º, que tem como epígrafe “atribuições”, mais concretamente, a sua alínea h), atribui competência ao Ministério Público para “assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses coletivos e difusos”. Além de que, o próprio CPTA, no seu artigo 9.º, n.º 2, dispõe que este órgão possui legitimidade para “(...) propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos (...)”, o que torna indiscutível a questão do Ministério Público enquanto autor popular.

A este respeito, veja-se, a título de exemplo, outras situações em que o Ministério Público figura enquanto autor popular, designadamente, o disposto nos artigos 13.º, alínea c) e 20.º da Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, em que o Ministério Público tem legitimidade para propor ações em matéria de consumo, quando estão em causa interesses coletivos, difusos ou individuais homogêneos; o artigo 26.º, alínea c), do DL n.º 446/85, de 25 de Outubro, que atribui legitimidade ao Ministério Público para instaurar ações destinadas a obter a condenação à abstenção do uso ou da recomendação de cláusulas contratuais gerais; o artigo 7.º da Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, que atribui, também, legitimidade ao Ministério Público para intentar ações destinadas à salvaguarda de valores relativos ao ambiente e o artigo 9.º, n.º 3, da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, que atribui, igualmente, ao Ministério Público legitimidade para defesa de bens culturais¹⁶⁶.

¹⁶⁶ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 99

Quanto à questão do Ministério Público se substituir ao autor em caso de desistência da lide, transação ou de este adotar comportamentos lesivos dos interesses em causa, CARLOS MEDEIROS¹⁶⁷ apelida esta situação de “legitimidade de tipo sucessiva”, o que significa que o autor assume a representação dos interessados ausentes enquanto a sua conduta em processo corresponder idealmente aos interesses destes terceiros ausentes. Esta *ratio* aplica-se, também, aos casos em que haja transação, isto é, vigorando na ação popular a auto-composição do litígio¹⁶⁸, é permitido às partes que celebrem acordo, contudo, o Ministério Público deve intervir e assumir a ação, ou seja, substituindo-se ao autor, quando verificar que este, com o acordo *in casu*, está a lesar os interesses que se propõe a defender com a referida ação. Assim, o mesmo se aplica aos casos da desistência da lide por parte do autor popular¹⁶⁹.

Sobre o tema coloca-se ainda outra questão, a de saber se a legitimidade ativa atribuída ao Ministério Público, para efeitos de ação popular, poderá gerar conflito com a sua atribuição estatutária de representar o Estado em juízo. A questão coloca-se devido à estatuição do referido na própria LAP, no seu artigo 16.º, e o disposto no artigo 4.º, alínea b) do EMP. Assim, o Ministério Público poderá configurar numa ação popular como autor (por iniciativa própria) ou réu, por via da representação do Estado. Contudo, poderá existir conflito de interesses quando, por um lado, o litígio tenha por objeto um interesse difuso que caiba na esfera de proteção deste órgão, neste âmbito e, por outro lado, a parte que lesa esse mesmo interesse difuso seja o Estado.

No que à ação popular administrativa diz respeito, parece-nos que a questão tenha relevância prática, visto que, normalmente o lesante do interesse difuso é muitas das vezes, a Administração Pública, então, ao abrigo da lei, especialmente do artigo 9.º, n.º 2, do CPTA, cabe ao Ministério Público o exercício da ação popular para defesa do interesse difuso violado e, simultaneamente, segundo o artigo 16.º da LAP, através da representação processual, defender os interesses da Administração Pública, que são, por natureza, opostos¹⁷⁰. Porém, a presente questão poderia ser resolvida através do

¹⁶⁷ MEDEIROS, C. Tutela (Civil) dos Interesses Difusos. Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2000, n.º 4, 23-44. pp 40

¹⁶⁸ Enquanto manifestação do princípio do dispositivo.

¹⁶⁹ CAETANO, R. D. J. A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO. Universidade de Coimbra, 2020. pp 101

¹⁷⁰ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. DataVenía, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 31

mecanismo da substituição processual, isto é, designando-se pessoa diferente que assegure o patrocínio, eliminando-se, assim, os conflitos gerados¹⁷¹.

Do exposto retira-se que a atuação do Ministério Público no âmbito da ação popular se desdobra em três papéis processuais, designadamente, a fiscalização da legalidade, a representação e a substituição processual, e instaurar a respetiva ação popular enquanto titular da legitimidade ativa nos termos da lei, o que nos parece adequado.

Neste sentido, escreve PAULO OTERO¹⁷² que

(...) o Ministério Público tem a seu cargo a fiscalização da legalidade, incluindo todo o tipo de comportamentos lesivos dos interesses em causa no processo e a própria possibilidade de exercer uma posição substitutiva do acto popular que desencadeou o processo; Por outro lado, o Ministério Público tem ainda uma ampla função de representação processual, aqui se integrando a representação do Estado, se este for parte na causa, os ausentes, os menores e os demais incapazes (...)”¹⁷³.

Completando, a este respeito escrevem, também, MÁRIO ALMEIDA e CARLOS CADILHA¹⁷⁴ que

A atribuição desta função ao MP justifica-se pela conveniência de agilizar a tutela judiciária dos interesses difusos. Pretende-se aproveitar a capacidade técnica e organizativa de um órgão do Estado (...), partindo do pressuposto de que o interesse social ou supraindividual inerente ao exercício da ação popular é de algum modo equiparável ao interesse geral de legalidade que ao MP cabe especialmente defender nos termos estatutários.

Contrariamente escreve DOMINGO SOARES FARINHO¹⁷⁵ que

(...) parece inadequado atribuir ao Ministério Público como faz o artigo 16.º a titularidade da legitimidade activa em ação popular. A este respeito, repete-se, a legitimidade do Ministério Público é pública.

¹⁷¹ MEDEIROS, C. Tutela (Civil) dos Interesses Difusos. Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2000, n.º 4, 23-44. pp 40

¹⁷² OTERO, P. 1999. A AÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português. In *Proceedings of the Teoria e Prática do Direito*, Ordem dos Advogados 1999. pp 884

¹⁷³ Tal como dispõe o artigo 4.º, n.º 1, alínea b) do Estatuto do Ministério Público.

¹⁷⁴ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 99

¹⁷⁵ FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 775

Na nossa senda, cabe-nos concordar com MÁRIO ALMEIDA e CARLOS CADILHA¹⁷⁶, discordando da posição de DOMINGOS SOARES FARINHO¹⁷⁷, visto que, por um lado, não foi por imposição constitucional, pelo menos direta¹⁷⁸, que o legislador ordinário decidiu atribuir legitimidade ativa ao Ministério Público (na LAP e no CPTA) para a defesa de interesses difusos, já que o mesmo não consta do elenco do artigo 52.º, n.º 3 da CRP, então, se assim o decidiu deverá assumir-se que o legislador consagrou a solução mais acertada e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados, tal como dispõe o artigo 9.º, n.º 3 do Código Civil¹⁷⁹; por outro lado, socorremo-nos do argumento dos referidos autores de que o Ministério Público é um órgão estadual com uma capacidade técnica organizativa já definida e provada, aliando-se ao exposto, as suas atribuições e funções, nomeadamente, a fiscalização da legalidade e a defesa de interesses coletivos e difusos nos termos da lei. Assim, usando a expressão de DOMINGOS SOARES FARINHO¹⁸⁰, pelo facto de a legitimidade do Ministério Público já ser pública, não se entende o porquê de se vedar a extensão da legitimidade ativa no âmbito da ação popular a este órgão, visto que, para além de repor a legalidade este irá, também, pugnar pela defesa dos interesses difusos tutelados, socorrendo-se, para tanto, de todos os meios que tiver ao seu alcance.

2.6. O papel do Juiz

Na ação popular, devido às suas características peculiares, nomeadamente, a sua índole altruísta, o papel do Juiz tem de ser, obrigatoriamente, mais ativo. Neste sentido, dispõem os artigos 13.º, 17.º e 18.º da LAP, no que diz respeito ao regime

¹⁷⁶ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 99

¹⁷⁷ FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 775

¹⁷⁸ A este respeito veja-se o disposto no artigo 219.º, n.º 1 da CRP “ao ministério público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar [sublinhado nosso], bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática”. Neste sentido, acresce relacionar ao mencionado, o disposto no artigo 4.º, alínea h) do EMP, que consagra expressamente a defesa dos interesses difusos no âmbito das atribuições do ministério público. Assim, parece-nos que apesar de o artigo 52.º, n.º 3 da CRP não prever expressamente o ministério público como autor popular, não quer dizer que outras disposições da Lei Fundamental não o façam, tal como acabámos de expor.

¹⁷⁹ Doravante designado por CC.

¹⁸⁰ FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 775

especial do indeferimento da petição inicial, à recolha de provas pelo julgador e ao regime especial de eficácia dos recursos, respetivamente.

Assim, este tipo de ação não pode ser configurada, na sua totalidade, como um assunto privado das partes, caso contrário, a *ratio* e as finalidades da ação popular seriam desvirtualizadas, no sentido em que, os atos a praticar no âmbito dessa ação não devem depender, apenas, da disponibilidade das partes, visto que, o que se tutela são interesses difusos *lato sensu* e não interesses exclusivamente individuais¹⁸¹.

Pelo que, no âmbito da ação popular, urge a necessidade de sobreposição do princípio do inquisitório face ao princípio do dispositivo, permitindo-se, assim, uma combinação entre a iniciativa dos indivíduos ou outras pessoas coletivas (desde que, tenham legitimidade) no sentido do impulso processual para instaurar a ação e o empenho do Tribunal na salvaguarda dos interesses em causa¹⁸².

Certamente, é seguro afirmar que a função do Juiz se apresenta tanto mais importante quanto mais alargados forem os termos em que se atribui legitimidade¹⁸³, isto é, quando estamos perante um “alargamento” da legitimidade, como é o caso da ação popular, em que qualquer cidadão ou organizações representativas destes, as autarquias locais e o Ministério Público podem desencadear o processo.

Neste sentido e no âmbito do papel mais ativo do Juiz importa referir o disposto no artigo 13.º da LAP, no que ao regime especial de indeferimento da petição inicial diz respeito, dispondo o mesmo artigo que:

A petição deve ser indeferida quando o julgador entenda que é manifestamente improvável a procedência do pedido, ouvido o Ministério Público e feitas preliminarmente as averiguações que o julgador tenha por justificadas ou que o autor ou o Ministério Público requeiram.

Se a ação está inquinada desde o seu início, nomeadamente, quanto à verificação da representação do autor popular em relação aos demais titulares dos

¹⁸¹ SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR, 2004, 6, 279-318. pp 310 e 311

¹⁸² Ibid. pp 311

¹⁸³ CAETANO, R. D. J. A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO. Universidade de Coimbra, 2020. pp 103

interesses em causa e/ou quanto aos seus pedidos, de tal forma que é inequívoca a sua inviabilidade, então, dando cumprimento ao princípio da economia processual, esta deve ser liminarmente indeferida, poupando, desta forma, o Tribunal e as partes a incómodos e perdas de tempo com a apreciação de pretensões meramente infundadas, descabidas e/ou pretensiosas.

Neste sentido escreve MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA¹⁸⁴ que

(...) importa conceder ao tribunal a faculdade de controlar a correcção da utilização da acção popular e a representação que é assumida pelo demandante, bem como o poder de combater as representações abusivas, isto é, aquelas que, sob a aparência de uma actuação altruísta, visam realmente a tutela de interesses próprios.

Na mesma senda, DOMINGOS SOARES FARINHO¹⁸⁵ escreve que

Dado o alargamento da legitimidade, em que consiste a legitimidade popular processual, o legislador pretende assegurar que o recurso à acção popular não é feito de forma infundada como modo de superar a inexistência de uma legitimidade pessoal. Nesta medida, permite-se ao juiz que realize no início do processo um juízo perfunctório para determinar a admissibilidade da forma processual escolhida e qualificada como acção popular.

Por sua vez, o artigo 17.º da LAP, face à dimensão supra-individual dos interesses tutelados por meio da acção popular, atribui poderes inquisitórios ao Juiz no âmbito da matéria probatória, assim, "(...) cabe ao juiz iniciativa própria em matéria de recolha de provas, sem vinculação à iniciativa das partes". O que se justifica, desde logo, para assegurar o princípio da igualdade das partes¹⁸⁶, nomeadamente, no que respeita à repartição do ónus da prova¹⁸⁷ e da prova difícil. Desta forma, o Juiz ordena officiosamente as diligências probatórias que achar por convenientes *in casu*, independentemente, de terem sido requeridas pelas partes, de modo a superar um

¹⁸⁴ SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICCIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR, 2004, 6, 279-318. pp 311

¹⁸⁵ FARINHO, D. S. COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 773

¹⁸⁶ Cfr. artigo 4.º do CPC: "O tribunal deve assegurar, ao longo de todo o processo, um estatuto de igualdade substancial das partes, designadamente no exercício de faculdades, no uso de meios de defesa e na aplicação de cominações ou de sanções processuais."

¹⁸⁷ Cfr. artigo 413.º do CPC: "O tribunal deve tomar em consideração todas as provas produzidas, tenham ou não emanado da parte que devia produzi-las, sem prejuízo das disposições que declarem irrelevante a alegação de um facto, quando não seja feita por certo interessado."

quadro de omissão das partes em relação aos seus ónus de prova¹⁸⁸. Ademais, este poder inquisitório do Juiz em matéria probatória configura uma forma de proteção dos interesses dos indivíduos ausentes¹⁸⁹, isto é, que não figurem como parte na ação popular, visto que,

(...) existe ou pode existir uma conexão mais fraca entre o autor e o objecto da acção, registando-se uma atenuação da normal subjectivação da tutela judicial e da contraposição entre interesses das partes¹⁹⁰.

Por último, o artigo 18.º da LAP dispõe que “mesmo que determinado recurso não tenha efeito suspensivo, nos termos gerais, pode o julgador, em acção popular, conferir-lhe esse efeito, para evitar dano irreparável ou de difícil reparação.”. Neste sentido, o efeito suspensivo do recurso sobre a decisão de que se recorre significa que o efeito dessa decisão deve ficar suspenso até que transite em julgado a decisão a proferir pelo Tribunal de recurso¹⁹¹. Assim, tendo em conta a natureza e o número de titulares dos interesses objeto da ação popular entende-se, perfeitamente, esta disposição legal. Como se disse anteriormente, fruto da evolução da sociedade, que levou ao aparecimento exponencial de danos em massa, em que os lesados são um grupo ou uma coletividade indeterminável de sujeitos, é normal que muitos desses danos possam ser irreparáveis ou de difícil reparação, como é o caso dos danos provenientes das lesões ao ambiente, por exemplo, se não forem travadas de imediato. É exatamente por situações análogas a esta, ou àquelas, que dão origem a indemnizações de elevadíssimos valores, devido ao facto de a lesão se perpetuar no tempo sem ser travada, originando, por isso, diversos danos, que o legislador optou pela consagração do regime especial de eficácia dos recursos. Em suma, a fim de evitar que os danos sejam irreparáveis ou de difícil reparação, pode o Juiz atribuir efeitos suspensivos às decisões proferidas no âmbito da ação popular, mesmo que para o recurso dessa decisão, a lei tenha definido o efeito meramente devolutivo, evitando-se, desta forma, o agravamento dos danos. Neste sentido escreve DOMINGOS SOARES

¹⁸⁸ JÚNIOR, J. E. D. M. A REPARTIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA NO PROCESSO COLETIVO: CONTROVÉRSIAS NOS SISTEMAS PROBATÓRIOS DO BRASIL E DE PORTUGAL. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa Escola Superior da Magistratura de Pernambuco-ESMAPE, 2016. Pp 211

¹⁸⁹ SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR, 2004, 6, 279-318, pp 311

¹⁹⁰ FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 776

¹⁹¹ Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra - Processo n.º 305/09.5TBTBU.C1. In *DGSI*. Tribunal da Relação de Coimbra, 2010.

FARINHO¹⁹² que “o legislador justifica este regime especial com a necessidade, detectada pelo julgador, de “evitar dano irreparável ou de difícil reparação”, o que, mais uma vez, está em linha com a especial importância dos interesses tutelados em acção popular.”.

2.7. O caso julgado

Tal como foi anteriormente analisado, a acção popular tem como finalidade a tutela de interesses difusos e, por isso, visa a composição global de um litígio, isto é, entre todos os titulares do interesse difuso em causa. Assim sendo, por regra, a decisão que vier a ser proferida no âmbito da acção popular deve ser oponível a todos aqueles titulares¹⁹³.

Neste sentido, o deputado ALMEIDA SANTOS¹⁹⁴, no debate parlamentar sobre os projetos de lei da acção popular, expôs que

(...) se a este alargamento da legitimidade não corresponder um alargamento da eficácia do caso julgado, então a acção popular é um logro, porque é uma acção que cresce a todas as demais mas que não evita nenhuma.

Assim, cabe-nos abordar o instituto do caso julgado com algum pormenor.

O caso julgado, tanto engloba a qualidade de imutabilidade da decisão judicial que transitou em julgado¹⁹⁵, como o conjunto dos efeitos jurídicos provenientes do trânsito em julgado da decisão judicial¹⁹⁶.

A imutabilidade da decisão justifica-se devido aos princípios basilares que tem subjacentes, nomeadamente, o da segurança jurídica, que assenta no pressuposto do

¹⁹² FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 776

¹⁹³ SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. *ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR*, 2004, 6, 279-318. pp 313

¹⁹⁴ SANTOS, A. REUNIÃO PLENÁRIA DE 20 DE FEVEREIRO DE 1990 V LEGISLATURA 3.º SESSÃO LEGISLATIVA (1989-1990). *Diário da Assembleia da República*, 1990, I Série - Número 46, 1632. pp 1632

¹⁹⁵ Cfr. artigo 628.º do CPC: “A decisão considera-se transitada em julgado logo que não seja suscetível de recurso ordinário ou de reclamação.”.

¹⁹⁶ PINTO, R. Exceção e autoridade de caso julgado - algumas notas provisórias. *Julgar Online*, 2018, Novembro de 2018 1-46. pp 2

que é um Estado de direito segundo o artigo 2.º da CRP, prevendo-se, desta forma, a estabilidade dos efeitos jurídicos decorrentes das decisões judiciais.

Por sua vez, os efeitos jurídicos provenientes do trânsito em julgado da decisão judicial passam a ter força obrigatória, isto é, o disposto na decisão passa a valer dentro e fora do processo em que a decisão foi proferida, falando-se, para tanto, em caso julgado formal e caso julgado material, respetivamente.

Contudo, a força obrigatória dos efeitos jurídicos da decisão transitada em julgado desdobra-se em efeito negativo e efeito positivo, consistindo o primeiro numa proibição de repetição de nova decisão sobre a mesma questão controvertida, isto é, sobre o mesmo objeto processual, através da exceção dilatória de caso julgado¹⁹⁷ e o segundo consiste na vinculação das partes e do tribunal a uma decisão anterior, faça ela caso julgado material ou formal, a que corresponde a autoridade do caso julgado¹⁹⁸.

Neste sentido, importa fazer a distinção quando a vinculação se refere ao objeto do processo ou aos seus sujeitos. Assim, o caso julgado que abrange o objeto do processo diz respeito ao conteúdo da decisão, isto é, aos enunciados decisórios contidos na parte dispositiva de uma decisão, tal como dispõe o artigo 607.º, n.º 3, *in fine* do CPC, e o caso julgado que abrange os sujeitos diz respeito aos sujeitos processuais, isto é, aos destinatários da decisão proferida que puderam exercer o contraditório sobre o objeto do processo^{199/200}.

Com efeito, importa mencionar a condição subjetiva para que haja força vinculativa do caso julgado, isto é, a autoridade de caso julgado, na sua vertente subjetiva, só pode ser oposta a quem tenha sido parte de acordo com a aceção do artigo 581.º, n.º 2 do CPC. Então, a autoridade do caso julgado só pode ser oposta pelas

¹⁹⁷ Cfr. artigo 577.º, alínea i) do CPC.

¹⁹⁸ PINTO, R. Exceção e autoridade de caso julgado - algumas notas provisórias. *Julgare Online*, 2018, Novembro de 2018 1-46. pp 6

¹⁹⁹ *Ibid.* pp 17 e 18

²⁰⁰ A este respeito, veja-se o disposto no artigo 696º, alíneas i) e ii) quanto aos pressupostos para a interposição de recurso extraordinário de revisão no que à citação diz respeito. Neste sentido, o recurso extraordinário de revisão, previsto no referido artigo, consiste num meio processual excecional, que tem por finalidade a destruição do caso julgado de uma decisão judicial já transitada, permitindo-se a reabertura do processo em causa. Ora, esta temática relaciona-se, diretamente, com o facto de o réu não ter sido citado ou deficientemente citado e, por isso, não teve conhecimento da existência do processo e/ou dos seus elementos e, por esse motivo, ficou impedido de exercer o contraditório sobre os mesmos.

concretas partes entre si, não podendo ser oposta a quem é terceiro²⁰¹, concluindo-se, portanto, que a autoridade de caso julgado tem efeito *inter partes*.

Neste sentido, o Acórdão do STJ de 05-12-2017²⁰² dispõe que

(...) do ponto de vista subjetivo, em regra, o caso julgado tem eficácia restrita às partes processuais que o provocaram, embora se possa projetar, conforme o caso, na esfera jurídica de terceiros.

Feito este enquadramento, urge-nos abordar os efeitos do caso julgado no âmbito da ação popular, nomeadamente, a eficácia subjetiva do caso julgado, isto é, importa verificar se a decisão proferida na ação popular pode vincular/afetar quem não participou na ação enquanto parte.

2.7.1. O Direito de auto-exclusão ou de *opt-out*

O artigo 15.º, n.º 1 da LAP estabelece que recebida a petição da ação popular, os titulares dos interesses em causa e não intervenientes nela, serão citados para, se o entenderem, intervir no processo a título principal, aceitando o processo na fase em que se encontrar, e para declararem se aceitam ou não ser representados pelo autor ou se, pelo contrário, se excluem dessa representação, nomeadamente, para o efeito de não lhes serem aplicáveis as decisões proferidas, sob pena de a passividade destes valer como aceitação. Acresce que, o n.º 4 do mesmo artigo dispõe que a representação referida no n.º 1 é suscetível de recusa pelo representado até ao termo da produção de prova ou fase equivalente, através de declaração expressa nos autos. A referida citação é feita por anúncios públicos através de qualquer meio de comunicação social ou editalmente, tal como dispõe o n.º 2 do mesmo artigo. Contudo, dispõe o n.º 3 do referido artigo que quando não for possível individualizar os titulares do interesse em causa, a citação far-se-á por referência ao respetivo universo, determinado a partir das circunstâncias ou da qualidade que lhes seja comum, da área geográfica em que residam ou do grupo ou comunidade que constituam.

²⁰¹ PINTO, R. Exceção e autoridade de caso julgado - algumas notas provisórias. *Julgar Online*, 2018, Novembro de 2018 1-46. pp 28

²⁰² Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça - Processo n.º 1565/15.8T8VFR-A.P1.S1. In *DGSI*. Supremo Tribunal de Justiça, 2017.

Tal como referido, os titulares dos interesses difusos em causa, por meio da citação, declaram se aceitam ser representados pelo autor, consagrando-se o mecanismo do *opt-in*, ou, se se excluem dessa representação, nomeadamente, para não lhes ser aplicada a decisão que vier a ser proferida, consagrando-se, igualmente, o mecanismo do *opt-out*²⁰³, ou direito de auto-exclusão²⁰⁴, que se caracteriza como “(...) um verdadeiro direito potestativo de recusar previamente os efeitos da sentença que se formarão em juízo de forma representativa.”²⁰⁵. Mas não só, visto que, o mecanismo de *opt-out*, efetiva o direito dos titulares dos interesses em causa de iniciarem as suas ações individuais, não querendo estes figurar na ação popular. Conclui-se, portanto, que o direito de auto-exclusão tem uma dupla função, por um lado, pode significar o consentimento à sua representação pelo autor na ação popular e, por outro lado, fornece a proteção do direito dos titulares dos interesses em causa prosseguirem uma ação individual, ou não prosseguirem²⁰⁶.

Neste sentido, na sequência da citação, os titulares dos interesses em causa, nos termos do artigo 15.º, n.º 1 da LAP, têm quatro opções, nomeadamente, optar pela intervenção, aceitação de representação, não representação e exclusão de representação²⁰⁷.

Assim, para que a decisão proferida (*maxime* caso julgado) vincule os titulares do interesse difuso e os outros titulares que têm legitimidade para o efeito, ao abrigo do artigo 2.º da LAP, mas que não tiveram intervenção na ação, é necessário que o autor

²⁰³ MEDEIROS, C. Tutela (Civil) dos Interesses Difusos. Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2000, n.º 4, 23-44. pp 39

²⁰⁴ Importa referir que os referidos termos encontram a sua origem nas *class actions* do ordenamento jurídico norte-americano, tendo servido como inspiração para o legislador nacional, apesar de estarem inseridas no sistema da *common law*, as *class actions* e a ação popular nacional são similares.

²⁰⁵ AMORIM, P. C. P. A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais - Os Labirintos da "Law in Action". Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014. pp 80

²⁰⁶ HURTER, E. Opting in or opting out in class action proceedings: from principles to pragmatism? Law Review De Jure, 2017, vol. 50 n.º 1 Pretoria 2017.

²⁰⁷ Neste sentido escreve FRANCISCO PAES MARQUES que “A previsão de “representação” permite a extensão dos efeitos do caso julgado aos co-titulares do interesses exercido pelo autor popular, pois, na sequência da respetiva citação, e nos termos do n.º 1 do artigo 15.º da LPPAP, são-lhes facultadas as seguintes quatro opções: i) Intervenção – “passarem a intervir no processo a título principal”, ou seja, juntarem-se à ação proposta, passando a figurar do lado ativo da relação processual; ii) Aceitação de representação – declararem nos autos que aceitam ser representados pelo autor popular, mas sem assumirem uma posição processual ativa; iii) Não representação – rejeitarem a representação (“se aceitam ou não serem representados pelo autor”), porque entendem que o autor que desencadeou a ação popular não “representa”, ou defenderá adequadamente a classe; iv) Exclusão de representação – querendo conservar o seu direito (“ou se, pelo contrário, se excluem dessa representação, nomeadamente, para o efeito de não lhes serem aplicáveis as decisões proferidas”), porque não pretendem estabelecer qualquer vínculo de representação através de uma ação coletiva, optando antes por preservar o seu direito de ação judicial individual.” MARQUES, F. P. Ação Popular e private enforcement: nova vida europeia de um velho instituto nacional. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2023, Vol. LXIV Número 1 Tomo 2, 801-826. pp 823

popular represente adequadamente os outros titulares não intervenientes²⁰⁸. Para tanto, existe o regime especial de representação processual previsto no artigo 14.º da LAP, que dispõe que

Nos processos de acção popular, o autor representa por iniciativa própria, com dispensa de mandato ou autorização expressa, todos os demais titulares dos direitos ou interesses em causa que não tenham exercido o direito de auto-exclusão previsto no artigo seguinte, com as consequências constantes da lei.

Deste modo, o legislador optou por consagrar o mecanismo do *opt-out* ou direito de auto-exclusão, inspirando-se, para tanto, nas *class actions* do ordenamento jurídico norte-americano²⁰⁹.

Contudo, pode levantar-se a questão de saber se, adotando o disposto no artigo 15.º da LAP, os titulares dos interesses difusos em causa são, dessa forma, devidamente citados e, assim, informados da acção.

A este respeito escreve CARLOS MEDEIROS²¹⁰ que

os problemas de informação completa e correcta, a falta de consciencialização, o desconhecimento sobre as formas de acesso à justiça, o distanciamento entre os cidadãos e os tribunais, leva-nos a manifestar a opinião de que é desaconselhável a extensão do caso julgado desfavorável a quem não integrou a relação processual e só foi artificialmente “representado” pelo portador em juízo dos interesses individuais homogêneos.

Na nossa senda cabe-nos discordar com o referido autor, visto que, na realidade hodierna, os meios expostos no artigo 15.º, n.ºs 2 e 3 da LAP, nomeadamente, o recurso aos meios de comunicação social, quando se trate de interesses gerais, e através de editais, quando se trate de interesses geograficamente localizados, asseguram, de forma eficiente, a divulgação necessária da referida acção, uma vez que, afirma-se, com um grau de certeza elevado, por um lado, que quase todos os indivíduos assistem televisão, ouvem rádio e/ou leem o jornal; e por outro lado, que os editais serão colocados em locais geograficamente e socialmente estratégicos, como por exemplo,

²⁰⁸ AMORIM, P. C. P. A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais - Os Labirintos da "Law in Action". Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014. pp 79

²⁰⁹ MEDEIROS, C. Tutela (Civil) dos Interesses Difusos. Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2000, n.º 4, 23-44. pp 39

²¹⁰ Ibid. pp 39

nas Câmaras Municipais, nas Juntas de Freguesia, nos Tribunais e nos estabelecimentos públicos. Acresce que, a referida citação, através desses meios, deve conter a referenciação aos titulares dos interesses em causa, sem obrigatoriedade de identificação pessoal dos destinatários²¹¹, fazer referência à ação, à identificação de pelo menos do primeiro autor, quando sejam vários, do(s) réu(s) e, por último, fazer menção bastante do pedido e da causa de pedir²¹². Por último, socorremo-nos do regime especial de representação processual estatuído no artigo 14.º da LAP, sob o qual, o autor, nos processos de ação popular, representa por iniciativa própria, com dispensa de mandato ou autorização expressa, todos os demais titulares dos interesses em causa que não tenham exercido o direito de auto-exclusão. Assim, estando em causa interesses supra-individuais e, por isso, com repercussão em todos os seus titulares, o autor, em nome desses titulares, firma no processo na defesa de todos eles, visto que, o seu interesse não é só dele, mas de todos, então, presume-se que a sua conduta será ativa e de zelo, caso contrário, entra o Ministério Público “em cena”, ao abrigo do artigo 16.º da LAP, substituindo-se ao autor, caso este, com a sua conduta, adote comportamentos lesivos dos interesses em causa, desista da lide ou celebre transação num sentido desfavorável à tutela do interesse difuso que se propôs defender²¹³. Acrescenta-se, ainda, que existe a ressalva do artigo 19.º, n.º 1, 1.º parte da LAP, que aparta do âmbito do caso julgado as decisões que foram julgadas improcedentes por insuficiência de provas ou quando o julgador deva decidir por forma diversa fundado em motivações próprias do caso concreto. Assim, mesmo que os titulares dos interesses difusos não tenham sido devidamente citados, quer por uma deficiente divulgação da ação, quer por desconhecimento imputável a estes e, por isso, não tiveram intervenção, enquanto partes (autores), na ação popular, não tendo usado das faculdades que daí advêm, nomeadamente, quanto à oportunidade de carrear prova para o processo, apesar de estarem devidamente e eficientemente representados pelo autor popular ou pelo Ministério Público, se a ação popular vier a ser julgada improcedente por insuficiência de provas, esta decisão não faz caso julgado em relação a estes titulares não intervenientes, podendo estes, posteriormente, intentar nova ação, contra o(s)

²¹¹ O que se compreende, visto que, caso assim não fosse, a citação tornava-se uma tarefa demasiado onerosa para a entidade que a fosse realizar.

²¹² Tal como escreve MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, “(...) deve entender-se que eles não ficam vinculados ao caso julgado se a sua citação não tiver observado os requisitos estabelecidos no art. 15.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 83/95.”. SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICCIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR, 2004, 6, 279-318. pp 313

²¹³ Ibid. pp 313

mesmo(s) réu(s) e com o mesmo objeto, onde têm a oportunidade de carrear a prova que achem necessária e pertinente para o efeito.

Posto isto, levanta-se uma outra questão importante, fruto desta última, que é a de saber até que ponto a consagração do direito de auto-exclusão (des)virtualiza o regime instituído pela LAP e a própria razão de ser da ação popular.

Na nossa senda, por um lado, cabe-nos defender que o regime do *opt-out* só poderá ser utilizado no âmbito da tutela de interesses individuais homogêneos, visto que, os titulares desses interesses são também titulares de interesses verdadeiramente subjetivos, enquanto refração do interesse difuso na sua esfera jurídica individual²¹⁴ e, por isso, podem auto excluir-se da representação pelo autor popular para não lhes ser aplicada a decisão lá proferida, podendo optar por instaurar uma ação individual sem o obstáculo do caso julgado da decisão proferida no âmbito da ação popular²¹⁵.

Neste sentido escreve CARLOS MEDEIROS²¹⁶ que

nos interesses individuais homogêneos, divisíveis por natureza e com titulares individualizados ou individualizáveis, a adopção do efeito *erga omnes*, em caso de sentença favorável, todos os titulares serão beneficiados; mas, em caso de sentença desfavorável, o caso julgado deveria operar apenas para impedir novas acções populares, ficando aberta aos interessados que não tiverem intervindo no processo em litisconsórcio a via das acções individuais.

Na mesma linha de pensamento escrevem MÁRIO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA²¹⁷ que

(...) afigura-se adequado o entendimento que apenas imputa a este artigo o alcance de estender o âmbito do caso julgado a terceiros que, não tendo sido autores na ação, dele possam beneficiar: no sentido de que, por força do artigo 15.º da Lei n.º 83/95, os terceiros só beneficiarão do caso julgado, mas não poderão ser por ele prejudicados.

²¹⁴ Tal como se expôs anteriormente, no subcapítulo 2.4., no ponto 2.4.3., quando definimos o conceito de interesses individuais homogêneos.

²¹⁵ CAETANO, R. D. J. A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO. Universidade de Coimbra, 2020. pp 109

²¹⁶ MEDEIROS, C. Tutela (Civil) dos Interesses Difusos. Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2000, n.º 4, 23-44. pp 39

²¹⁷ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 103

Por outro lado, nas ações populares para a tutela de interesses difusos ou coletivos que, por sua vez, recaem sobre bens indivisíveis e, por isso, em princípio, insuscetíveis de apropriação individual pelos titulares desses interesses, a decisão proferida no âmbito dessa ação deverá afetar, sem exclusão, a esfera jurídica de todos os interessados, mesmo que alguns desses interessados fizessem uso do direito de se autoexcluírem, porque, se assim não fosse e, resgatando o exposto pelo deputado ALMEIDA SANTOS²¹⁸, “(...) então a acção popular é um logro, porque é uma acção que cresce a todas as demais mas que não evita nenhuma.”. No mesmo sentido escreve MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA²¹⁹ que “a finalidade dessa acção é a composição global entre todos os interessados, pelo que a decisão que nela venha a ser proferida deve valer para todos os interessados.”.

Neste sentido escreve CARLOS MEDEIROS²²⁰ que

A eficácia erga omnes, favorável ou desfavorável, só será de adoptar para os interesses difusos, em sentido estrito, em que não há possibilidade de cindir os efeitos da sentença, pela sua própria natureza indivisível, apenas sendo de aceitar a inexistência de caso julgado, com efeitos erga omnes em caso de improcedência por insuficiência de provas.

Note-se que, na versão original da LAP, o artigo 19.º, n.º 1 dispunha que

As sentenças transitadas em julgado proferidas em acções ou recursos administrativos ou em acções cíveis, salvo quando julgadas improcedentes por insuficiência de provas, ou quando o julgador deva decidir por forma diversa fundado em motivações próprias do caso concreto, têm eficácia geral, não abrangendo, contudo, os titulares dos direitos ou interesses que tiverem exercido o direito de se auto-excluírem da representação.

Parece-nos, então, que o legislador atribuía o direito de auto-exclusão aos titulares dos interesses difusos na sua generalidade, isto é, mesmo que estivessem em causa interesses difusos ou coletivos.

²¹⁸ SANTOS, A. REUNIÃO PLENÁRIA DE 20 DE FEVEREIRO DE 1990 V LEGISLATURA 3.º SESSÃO LEGISLATIVA (1989-1990). Diário da Assembleia da República, 1990, I Série - Número 46, 1632. pp 1632

²¹⁹ SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR, 2004, 6, 279-318. pp 313

²²⁰ MEDEIROS, C. Tutela (Civil) dos Interesses Difusos. Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2000, n.º 4, 23-44. pp 39

Contudo, com a alteração da LAP, operada pelo DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, o artigo 19.º, n.º 1 passou a ter a redação seguinte:

Salvo quando julgadas improcedentes por insuficiência de provas ou quando o julgador deva decidir por forma diversa fundado em motivações próprias do caso concreto, os efeitos das sentenças transitadas em julgado proferidas no âmbito de processo que tenham por objeto a defesa de interesses individuais homogêneos abrangem os titulares dos direitos ou interesses que não tiverem exercido o direito de se autoexcluírem da representação, nos termos do artigo 16.º.

Assim, parece-nos que andou bem o legislador ao passar a restringir o direito de auto-exclusão apenas aos casos em que na ação popular sejam tutelados interesses individuais homogêneos, desta forma, a decisão proferida só será vinculativa quando os titulares destes interesses não tenham exercido o respetivo direito de *opt-out*.

Neste sentido escreve FRANCISCO PAES MARQUES²²¹ que “ao preferir um modelo de *opt-out*, baseado no direito norte-americano, considerou o legislador que a extensão ultra partes do caso julgado seria essencial à efetividade da tutela coletiva.”.

Deste modo, quando estiverem em causa interesses difusos ou coletivos, o caso julgado deve ter eficácia *erga omnes*, não se justificando a atribuição do direito de auto-exclusão aos titulares desses interesses, tendo em conta a natureza indivisível destes, não podendo aqueles titulares desvincularem-se da decisão proferida²²², pois esta é, também, indivisível²²³, independentemente, de os respetivos titulares terem exercido ou não o direito de se autoexcluírem.

Contudo, urge ainda mencionar que o legislador manteve o disposto quanto às decisões julgadas improcedentes por insuficiência de provas e quando o julgador deva decidir por forma diversa fundado em motivações próprias do caso concreto, independentemente da natureza dos interesses em causa e se os titulares exerceram o direito de se auto excluïrem, estas não formam caso julgado *erga omnes*, adquirindo apenas eficácia *inter partes*. Neste sentido, parece-nos razoável tal disposição, visto

²²¹ MARQUES, F. P. Ação Popular e private enforcement: nova vida europeia de um velho instituto nacional. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2023, Vol. LXIV Número 1 Tomo 2, 801-826. pp 822

²²² CAETANO, R. D. J. A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO. Universidade de Coimbra, 2020. pp 112

²²³ MEDEIROS, C. Tutela (Civil) dos Interesses Difusos. Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2000, n.º 4, 23-44. pp 39

que, a insuficiência de provas pode originar-se devido à atuação (ou falta dela) do autor, por não ter conseguido reunir prova ou prova suficiente para sustentar a sua pretensão. Claro está, que os interessados representados (ou não representados) não devem ficar prejudicados com esta atuação do autor, pelo que, podem, por sua vez, instaurar nova ação popular invocando os mesmos factos e nova prova²²⁴.

Por último, importa ainda referir que o legislador, no artigo 19.º, n.º 2 da LAP estabeleceu que

As decisões transitadas em julgado são publicadas a expensas da parte vencida e sob pena de desobediência, com menção do trânsito em julgado, em dois dos jornais presumivelmente lidos pelo universo dos interessados no seu conhecimento, à escolha do juiz da causa, que poderá determinar que a publicação se faça por extracto dos seus aspectos essenciais, quando a sua extensão desaconselhar a publicação por inteiro.

O legislador quis que a decisão proferida no âmbito da ação popular, assim como os seus efeitos, fosse, efetivamente, conhecida por todos os interessados, nomeadamente, especificando os meios pelos quais esta teria de ser divulgada, tendo em conta os interesses tutelados. Neste sentido escreve DOMINGOS SOARES FARINHO²²⁵ que “o n.º 2 do artigo 19.º prevê uma regra de publicidade para a decisão transitada em julgado visando dar-lhe a maior visibilidade possível, em coerência com a natureza dos interesses tutelados.”.

Em suma, o legislador consagra, e bem, como regra geral, a eficácia *erga omnes* das decisões proferidas no âmbito de ações populares, independentemente, dos interesses em causa, ressalvando, apenas, os casos em que sejam tutelados interesses individuais homogêneos, concedendo aos seus titulares o direito de se autoexcluírem para que tenham a possibilidade de prosseguirem, se assim o entenderem, em ação individual para a tutela desse mesmo interesse.

Contudo, em relação às ações em que sejam tutelados interesses individuais homogêneos, cabe-nos discordar com a posição assumida por CARLOS MEDEIROS²²⁶,

²²⁴ CAETANO, R. D. J. A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO. Universidade de Coimbra, 2020. pp 115

²²⁵ FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 778

²²⁶ MEDEIROS, C. Tutela (Civil) dos Interesses Difusos. Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2000, n.º 4, 23-44. pp 39

MÁRIO DE ALMEIA e CARLOS CADILHA²²⁷ na qual defendem um regime de caso julgado em que a decisão só seria vinculativa para os titulares representados desses interesses quando a mesma lhes fosse favorável, não se lhes aplicando quando fosse desfavorável, o chamado caso julgado *secundum eventum litis*²²⁸.

Com efeito, um dos princípios subjacentes ao instituto do caso julgado é, como se referiu anteriormente, o da segurança jurídica e, por isso, se este regime viesse a ser adotado, o(s) réu(s), na ação popular, ficariam numa situação de clara incerteza e insegurança, visto que, estariam sujeitos a eventuais ações da mesma natureza, propostas, agora, pelos interessados representados na ação primordial, já que, perante a decisão anterior que lhes era desfavorável, estes nunca estariam vinculados a ela, impondo-se, desta forma, um ónus manifestamente excessivo ao(s) réu(s), no que à preparação de novo(s) processo(s) diz respeito²²⁹. A este argumento acresce ainda que, se fosse adotada esta inoponibilidade do caso julgado desfavorável, o princípio da uniformização das decisões seria posto em causa, visto que, poderia conduzir à prolação de decisões contraditórias sobre o mesmo objeto²³⁰. Ainda a respeito do exposto, resgata-se o que foi dito anteriormente relativamente à representação pelo autor popular ou pelo Ministério Público dos titulares dos interesses em causa, mas que não figuram no processo como partes (autores), independentemente do motivo, visto que se encontram devidamente representados, assim como os seus interesses, ressalvando-se, para o efeito, as situações em que as decisões julgadas improcedentes por insuficiência de provas ou quando o julgador deva decidir por forma diversa fundado em motivações próprias do caso concreto não formam caso julgado em relação a esses titulares não interveniente.

A este propósito é ainda relevante mencionar a questão da citação de todos os titulares dos interesses difusos em causa, nomeadamente, devido aos meios pelos quais esta é realizada. Por um lado, não se garante uma eficácia absoluta da referida citação, o que pode dar origem a que esses titulares não tomem conhecimento da existência da ação e, por isso, não possam exercer o direito à auto-exclusão (quanto

²²⁷ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edition ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 103

²²⁸ CAETANO, R. D. J. *A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO*. Universidade de Coimbra, 2020. pp 105

²²⁹ *Ibid.* pp 113

²³⁰ *Ibid.* pp 113

aos titulares dos interesses individuais homogéneos), se assim o entenderem e, a fim de se desvincularem dos efeitos do caso julgado da decisão que vier a ser proferida; por outro lado, apesar de não se garantir uma eficácia absoluta da citação, pelos motivos expostos, tendo em conta a realidade da sociedade hodierna, parece-nos que apesar de não ter uma eficácia absoluta, tem, efetivamente, uma eficácia relativamente alta, pelos motivos também já expostos, nomeadamente, a facilidade de acesso aos meios de comunicação social e a afixação de editais em sítios estratégicos. Acresce, também, que se a lei exigisse a citação pessoal de todos os titulares dos interesses em causa, tal seria demasiado oneroso e de impossibilidade prática para a entidade que procedesse a tal citação, podendo, em último caso, dar origem a uma paralisação do processo *ad aeternum*, visto que este só andaria para a frente depois de todos os titulares serem regularmente e eficazmente citados²³¹. A este argumento acresce um outro, na mesma senda, pressupondo que todos os titulares fossem citados e que todos ou quase todos demonstrassem a vontade de querer intervir na ação a título principal, também esse facto, por si só, inviabilizaria o processo, visto que, enquanto partes, poderiam fazer uso de todas as prerrogativas que daí advêm, então, encontrava-se o tribunal perante numerosas pretensões, talvez até incompatíveis entre si, e sem capacidade de dar resposta a todas elas.

Assim, conclui-se que apesar dos sistemas apresentados serem todos imperfeitos, cabe-nos defender que o adotado pelo legislador, nesta senda, é o mais perfeito dentro dos demais.

2.8. O Direito à Indemnização

Os litígios, quando levados a Tribunal, visam atingir, na maioria das vezes, uma finalidade reparatória, ou seja, a que tem subjacente a obrigação de indemnizar. No âmbito da ação popular, devido ao seu escopo, esta deveria aproximar-se da finalidade inibitória²³², porém, tal nem sempre será possível, como se passará a explicar.

²³¹ Ibid. pp 109 e 110

²³² Ibid. pp 115 e 116

Relativamente à questão da indemnização ao abrigo da ação popular, o artigo 52.º, n.º 3 da CRP, dispõe que

é conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a corresponde indemnização (...).

Por seu turno, a LAP, no seu artigo 22.º, n.º 1 dispõe que

a responsabilidade por violação dolosa ou culposa dos interesses previstos no artigo 1.º constitui o agente causador no dever de indemnizar o lesado ou lesados pelos danos causados.

Por último, o seu artigo 23.º dispõe que

existe ainda obrigação de indemnização por danos independentemente de culpa sempre que de acções ou omissões do agente tenha resultado ofensa de direitos ou interesses protegidos nos termos da presente lei e no âmbito ou na sequência de actividade objectivamente perigosa.

Pelo exposto, não resta qualquer dúvida de que existe tutela indemnizatória ao abrigo da ação popular, inclusive, com assento constitucional, tanto a nível da responsabilidade civil subjetiva (culpa ou dolo) como da responsabilidade civil objetiva (independentemente de culpa). Questão diferente é a de saber se a ação popular pode ser usada exclusivamente para esse fim, que entidades podem ser ressarcidas e/ou compensadas e em que termos essa indemnização/compensação é calculada e distribuída, visto que, uma coisa é a legitimidade para a defesa de interesses difusos, outra coisa é a legitimidade para exigir a indemnização/compensação dos danos resultantes da violação desses interesses. Note-se que, neste âmbito, a LAP tem efetivamente lacunas e, como tal, não oferece resposta direta a estas questões, contudo, partimos da análise do regime estabelecido a fim de poder encontrar uma resposta que vá de encontro à sua *ratio*.

2.8.1. Das formas de tutela: a finalidade inibitória e a finalidade indemnizatória/compensatória

No que à primeira questão diz respeito, parece-nos que a tutela indemnizatória não tem uma finalidade acessória em relação à finalidade inibitória, visto que, muitas

das vezes, os indivíduos só se apercebem da situação geradora do dano quando esta efetivamente se produz, então, resta a obrigação de indemnizar, quando esta exista, em relação ao dano sofrido ou suportado, assim que já não se mostre possível a reconstrução natural²³³. Além disto, note-se que a tutela dos interesses individuais homogêneos visa, sobretudo, a finalidade reparatória, visto que, os titulares desses interesses sofrem um dano individualizado nos seus patrimónios. Nesta senda, os interesses individuais homogêneos têm especial importância, uma vez que, como se expôs anteriormente, estes correspondem à refração dos interesses difusos na esfera jurídica individual, ou seja, são os “(...) os interesses que cabem a cada um dos titulares de um interesse difuso *stricto sensu* ou de um interesse coletivo.”²³⁴ e, por esse motivo, concluiu-se que integram o objeto da ação popular sendo, também, por ela tutelados.

Contudo, relativamente aos interesses difusos e coletivos é claro que a tutela inibitória prevalece em relação à indemnizatória, mas não por imposição legal, apenas por razões práticas e de lógica, visto que, a ação popular para tutela de interesses difusos e coletivos visa, principalmente, impedir que a conduta lesiva se concretize, tendo em conta a natureza dos bens em causa. Para tanto, os titulares desses interesses procuram impor à entidade potencialmente lesante uma conduta de *facere* ou *non facere*²³⁵, pelo que, a questão da indemnização só se põe a título principal quando a reparação do dano já não seja possível, até porque, um dos pressupostos da responsabilidade civil é a existência de um dano, pelo que, se o dano não existir não há lugar sequer ao instituto da responsabilidade civil e, conseqüentemente, à indemnização. Assim ordena o princípio geral da responsabilidade civil consagrado no artigo 562.º do CC, dispondo que “quem estiver obrigado a reparar um dano deve reconstruir a situação que existiria, se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação.”, prevalecendo, desta forma, a reconstrução *in natura*, em detrimento da tutela complementar indemnizatória/compensatória, que se apresenta como subsidiária em relação à primeira, isto é, só é de lançar mão da tutela compensatória/indemnizatória quando não seja possível a reconstrução natural, esta não repare integralmente os danos ou seja excessivamente onerosa, tal como dispõe o artigo 566.º do CC. Neste

²³³ Neste sentido, enquanto princípio geral, dispõe o artigo 562.º do CC que “quem estiver obrigado a reparar um dano deve reconstruir a situação que existiria, se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação.”

²³⁴ SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR, 2004, 6, 279-318. pp 285

²³⁵ CAETANO, R. D. J. A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO. Universidade de Coimbra, 2020. pp 117

sentido dispõe, também, o artigo 3.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro que regula a Responsabilidade civil extracontratual do Estado e pessoas coletivas de direito público, que

1- Quem esteja obrigado a reparar um dano, segundo o disposto na presente lei, deve reconstituir a situação que existiria se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação.

2 - A indemnização é fixada em dinheiro quando a reconstituição natural não seja possível, não repare integralmente os danos ou seja excessivamente onerosa.

Assim, se estiverem reunidos os pressupostos da responsabilidade civil para efeitos da consequente indemnização/compensação, nos termos já descritos e diferenciados, os titulares dos interesses difusos tutelados têm direito a esta, independentemente de estarem em causa interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Para tanto, veja-se a posição defendida por GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA²³⁶, dispendo os autores que quando o artigo 52.º, n.º 3 da CRP menciona “(...) o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização”, não quer dizer que não existam outros danos, para além dos sofridos pelos particulares, como consequência da violação dos bens objeto dos interesses difusos. Assim, torna-se necessário fazer a distinção entre: danos sofridos pelos particulares individualmente considerados; danos causados à coletividade; danos difusos e danos coletivos. Os referidos autores concluem o seu pensamento expondo que

O texto da Constituição aponta para a possibilidade de os cidadãos ou as associações poderem tomar a iniciativa (legitimidade ativa), ou intervir no processo, através de acção popular, nos termos a definir pela lei, em qualquer das hipóteses acabadas de referir. Mas a lógica da acção popular tem sobretudo a ver com os danos difusos e os danos à colectividade²³⁷.

Em sentido contrário escreve DIOGO GONÇALO CALADO²³⁸ que

(...) as normas que estipulam a possibilidade de os lesados peticionarem (...) uma indemnização, só às ações populares para defesa de interesses individuais homogêneos

²³⁶ CANOTILHO, J. J. G. AND V. MOREIRA *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Edtion ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p. pp 699

²³⁷ Ibid. pp 699

²³⁸ CALADO, D. G. F. C. D. A. *CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA LEGITIMIDADE POPULAR NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016. pp 197

poderão ser aplicáveis, sendo as mesmas insuscetíveis de aplicação às ações populares de tutela de interesses difusos *tout court* (...).

2.8.2. As entidades que podem ser ressarcidas/compensadas

Resolvida a questão anterior, compete-nos, agora, indagar pela problemática das entidades que podem ser ressarcidas em sede da ação popular e em que termos.

Tal como exposto e analisado anteriormente, tanto os interesses individuais homogêneos como os difusos e coletivos são alvo de tutela indemnizatória, ao abrigo dos artigos 52.º, n.º 3 da CRP e 22.º e 23.º da LAP. Contudo, a questão prende-se com a formulação dos referidos artigos da LAP, ou seja, os titulares dos interesses identificados e os titulares dos interesses não identificados, o que pode dar aso a várias interpretações.

Por um lado, podemos interpretar o artigo 22.º, n.ºs 2 e 3 da LAP tendo em conta os conceitos de interesses difusos *stricto sensu*, interesses coletivos e interesses individuais homogêneos, nomeadamente, no que diz respeito à sua indivisibilidade ou divisibilidade pelos seus titulares. Neste sentido, a indemnização devida aos titulares dos interesses difusos não individualmente identificados (interesses difusos *strictu sensu* e coletivos) é fixada globalmente (artigo 22.º, n.º 2 da LAP) e a indemnização devida aos titulares dos interesses identificados (interesses individuais homogêneos) é fixada nos termos gerais da responsabilidade civil (artigo 22.º, n.º 3 da LAP).

Por outro lado, podemos, também, interpretar o artigo 22.º, n.ºs 2 e 3 da LAP tendo em conta o disposto no seu artigo 15.º, no que à citação diz respeito, nomeadamente, o facto de, através de tal citação, os titulares do interesse em causa, não intervenientes na ação, poderem vir a intervir nesta, a título principal, tornando-se, assim, titulares identificados no processo. Neste sentido, a indemnização devida aos titulares dos interesses difusos não individualmente identificados (aqueles titulares que, apesar de terem sido citados ao abrigo do artigo 15.º da LAP, não intervieram no processo, independentemente do motivo, pelo que não são identificáveis neste âmbito) é fixada globalmente (artigo 22.º, n.º 2 da LAP) e a indemnização devida aos titulares dos interesses identificados (aqueles titulares que, quando foram citados ao abrigo do

artigo 15.º da LAP, intervieram no processo a título principal) é fixada nos termos gerais da responsabilidade civil (artigo 22.º, n.º 3 da LAP).

Assim, no que diz respeito à primeira interpretação FRANCISCO PAES MARQUES²³⁹ escreve que

A LPPAP prevê que a violação dolosa ou culposa dos interesses previstos no artigo 1.º constitui o agente causador no dever de indemnizar o lesado ou lesados pelos danos causados (artigo 22.º, n.º 1). Distingue-se para este efeito duas situações: indemnização pela violação de titulares não individualmente identificados (artigo 22.º, n.º 2, LPPAP) e a violação de interesses de titulares individualmente identificados (artigo 22.º, n.º 3, LPPAP), sendo a primeira fixada globalmente e a segunda calculada nos termos gerais da responsabilidade civil.

No mesmo sentido escreve JOSÉ LEBRE DE FREITAS²⁴⁰ que

(...) o art. 22 da LAP distingue duas situações: a indemnização pela violação de interesses de titulares não individualmente identificados (nº 2) e a indemnização pela violação de interesses de titulares (individualmente) identificados (nº 3), sendo a primeira fixada globalmente e a segunda nos termos gerais da responsabilidade civil. Estes preceitos articulam-se com os dos nºs 2 e 3 do art. 15 LAP, que igualmente se referem a titulares de interesses identificados ou individualizados, aos quais é anteposto o universo dos restantes, determinado em função duma circunstância ou qualidade comum, da área geográfica em que residam ou do grupo ou comunidade que constituam. Tratando o art. 15 LAP da citação, não é duvidoso que o conceito de identificação ou individualização se traduz na referência, no processo, a um contitular concreto do interesse em jogo. O apelo aos conceitos de grupo e comunidade é, designadamente, inequívoco no sentido de que titulares identificáveis, mas não identificados, integram, simultaneamente, a previsão do art. 15-3 LAP e a do art. 22-2 LAP. Assim, não só o interesse difuso, mas também o interesse coletivo (...), podem integrar a previsão de qualquer destes preceitos.

Por seu turno e na mesma senda MIGUEL SOUSA FERRO²⁴¹ escreve que

Quando um autor de uma ação popular tem sucesso na proteção de interesses individuais homogêneos (direitos subjetivos), o Tribunal ordenará o pagamento de: indemnizações individuais diretamente às pessoas representadas que tenham sido especificamente identificadas no processo (tipicamente, aquelas que são autores ou que intervieram na ação popular); e uma indemnização global para todas as pessoas representadas que não foram identificadas individualmente no processo. No caso de

²³⁹ MARQUES, F. P. Ação Popular e private enforcement: nova vida europeia de um velho instituto nacional. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2023, Vol. LXIV Número 1 Tomo 2, 801-826. pp 824

²⁴⁰ FREITAS, J. L. D. Regime da ação popular do art. 19 da Lei 23/2018. REVISTA DE DIREITO COMERCIAL, 2022, 23-03-2022, 557-594. pp 567 e 568

²⁴¹ FERRO, M. S. Ações populares cíveis em Portugalbid. 23-02-2022, 411-448. pp 427 e 428

danos em massa, tipicamente, a grande maioria das pessoas representadas não terão sido identificadas no processo.

No que à segunda interpretação diz respeito, veja-se o disposto no Acórdão do STJ de 7-10-2003²⁴²:

A sua procedência não se funda no disposto no art.º 22, n.º 2, da Lei n.º 83/95, porque a indemnização prevista neste normativo só tem lugar quando os interesses violados são interesses difusos propriamente ditos e não, como sucede no caso presente, interesses individuais homogêneos, ou seja, interesses de titulares, se não identificados, pelo menos perfeitamente identificáveis (...).

Por sua vez, MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA²⁴³ escreve que

A conjugação destes preceitos [artigos 22.º, n.ºs 2 e 3 da LAP] parece dever ser feita de acordo com os seguintes critérios: - a indemnização global é atribuída quando se verificar a violação de um interesse difuso stricto sensu (como, por exemplo, a violação do direito a um ambiente sadio) (...); - a indemnização aferida nos termos gerais da responsabilidade civil cabe quando sejam violados interesses colectivos e deva ser atribuída a cada um dos lesados uma indemnização individualizada.

Tratando-se, no caso, de interesses individuais homogêneos enquanto refração individual da lesão do interesse coletivo.

Na mesma linha de pensamento, escreve RAQUEL CAETANO²⁴⁴ que

(...) ao prever, no art. 22.º, n.º 2 da LAP, a “indemnização pela violação de interesses de titulares não individualmente identificados” que deve ser “fixada globalmente”, o que atenta a distinção dos interesses (...), significa que o legislador consagrou a possibilidade de requerer uma indemnização no âmbito de uma ação popular para defesa de interesses difusos e coletivos, a qual deve ser fixada em termos globais. Por sua vez no art. 23.º, n.º 3 dispõe apenas que “os titulares de interesses identificados têm direito à correspondente indemnização nos termos gerais da responsabilidade civil”, (...) podendo-se concluir deste enunciado que, nestas hipóteses, cada um dos titulares do interesse individual homogêneo, devidamente identificados, terão direito a uma indemnização individual calculada com base nos termos previstos da responsabilidade civil.

²⁴² Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça - Processo n.º 03A1243. In *DGSI*. Supremo Tribunal de Justiça, 2003.

²⁴³ SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR, 2004, 6, 279-318. pp 297

²⁴⁴ CAETANO, R. D. J. A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO. Universidade de Coimbra, 2020. pp 118

No mesmo sentido, expõe PAULA MEIRA LOURENÇO²⁴⁵ que

Existe uma dicotomia em sede de dever de indemnizar: por um lado, a condenação do agente causador origina o dever de indemnizar o lesado pelos danos causados, nos termos gerais da responsabilidade civil subjectiva (art. 22.º/1 e 3 da LAP), podendo aqui vislumbrar-se um interesse individual homogéneo; mas por outro lado, “a indemnização pela violação de interesses de titulares não individualmente identificados é fixada globalmente” (art. 22.º/22 da LAP), ou seja, pertence à comunidade pois estamos perante um interesse colectivo.

Tendo em consideração o exposto, na nossa senda, cabe-nos defender a segunda interpretação referida, ou seja, aquela que atenta a distinção entre os conceitos de interesses difusos *stricto sensu*, interesses coletivos e interesses individuais homogéneos, enquanto critério de identificação individual ou transindividual dos seus titulares, tendo em conta a divisibilidade e indivisibilidade do seu objeto. Para tanto, munimo-nos do argumento da literalidade da lei, nomeadamente, no que diz respeito às expressões “titulares não individualmente identificados” e “titulares de interesses identificados” vertidas no artigo 22.º, n.ºs 2 e 3 da LAP, respetivamente, o que significa que tais expressões são utilizadas pelo legislador ordinário tendo em conta a distinção entre os conceitos dos interesses, tal como referimos, visto que, os titulares dos interesses difusos *stricto sensu* e coletivos não são individualmente identificados ao contrário do que sucede com os titulares dos interesses individuais homogéneos. Se assim não fosse, o legislador teria optado por fazer menção expressa à identificação no âmbito do processo, enquanto titulares intervenientes neste e, por isso, identificáveis nessa sede, o que não fez. A tal argumento acresce ainda um outro, proveniente também da literalidade lei, que consiste no facto de o legislador ter optado pela consagração expressa da indemnização global para os titulares dos interesses não individualmente identificados e pela indemnização nos termos gerais da responsabilidade civil para os titulares dos interesses identificados. Neste sentido, tal consagração exprime a extrema dificuldade prática de aferir os danos sofridos pela coletividade constituída pelos titulares dos interesses difusos *stricto sensu* e coletivos independentemente de estes figurarem no processo a título principal e, por isso, serem

²⁴⁵ LOURENÇO, P. M. 2011. EXPERIÊNCIA EM PORTUGAL. In *Proceedings of the PUBLIC HEARING ON A HORIZONTAL INSTRUMENT FOR COLLECTIVE REDRESS IN EUROPE ?*, Brussels - 12.07.2011 - 09:30-11:00 - Room JAN - 4Q12011 Comité de Assuntos Legais do Parlamento Europeu (Committee on Legal Affairs), 9. pp 3

identificáveis nesse âmbito, mas apenas porque são titulares de interesses insuscetíveis de indivisibilidade. Neste sentido escreve MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA²⁴⁶ que

A admissibilidade de um pedido relativo a uma indemnização global é uma das principais vantagens da acção popular. Essa possibilidade implica alguns importantes benefícios em matéria de prova, porque ela admite o recurso a regras estatísticas de causalidade entre a conduta lesiva e os danos provocados.

Caso contrário, se defendêssemos a primeira interpretação exposta em que os titulares dos interesses difusos *stricto sensu* e coletivos figuram no processo a título principal, sendo esse o critério de aferição da forma de indemnização a ser fixada, então, a estes titulares teria de ser obrigatoriamente fixada uma indemnização nos termos gerais da responsabilidade civil, o que tornava o papel dos titulares desses direitos extremamente oneroso, nomeadamente, no que diz respeito à prova em sede do nexo de causalidade (artigo 563.º do CC), bem como o do Tribunal para efeitos de quantificar tal montante.

2.8.3. O *quantum* indemnizatório/compensatório e a sua distribuição

Quanto à indemnização por violação de interesses individuais homogêneos o tema não levanta grandes questões porque, tal como se disse, os seus titulares, enquanto lesados, são identificáveis e, por isso, ressarcidos individualmente consoante o dano que tiverem sofrido, isto é, a indemnização é calculada individualmente nos termos do regime geral da responsabilidade civil.

Contudo, já não é assim no que aos interesses difusos e coletivos diz respeito, visto que, os titulares destes interesses não são identificáveis individualmente e, por isso, a LAP definiu que a indemnização seria fixada globalmente. Todavia, esta opção do legislador pela indemnização global pode levantar algumas dificuldades de ordem prática.

²⁴⁶ SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR, 2004, 6, 279-318. pp 295

Em primeiro lugar, não será fácil proceder à quantificação desta indemnização, visto que, estão em causa danos em massa e, por isso, difíceis de quantificar, nomeadamente, no que se refere ao ambiente ou à saúde pública, por exemplo. Assim, terá de se procurar uma forma de cálculo, que se apresente viável para a tutela supra-individual. Neste sentido, são apresentadas várias soluções para este problema, nomeadamente, o cálculo que tem por base o valor monetário dos bens e interesses objeto da conduta da entidade lesante; o cálculo que tem por referência os danos sofridos individualmente e o cálculo que tem por base os ganhos auferidos pela entidade lesante provenientes da conduta lesiva²⁴⁷. A primeira solução não nos parece de todo viável tendo em conta que, tal como se disse anteriormente, na maioria das situações verifica-se uma impossibilidade prática de quantificar o valor dos danos causados. Por sua vez, a segunda solução também será de descartar, visto que, usando o argumento anterior, se já é difícil apurar o valor dos danos em termos gerais, mais difícil será apurá-los em termos individuais, já que, nesse caso, teria de se averiguar caso a caso o nexo de causalidade entre o facto danoso e o dano, tal como dispõe o artigo 563.º do CC, aliado ao facto de, tal como se expôs anteriormente, os titulares dos interesses difusos e coletivos não são individualizados e, por isso, não se consegue proceder a tal distinção. Por último, no que à terceira solução diz respeito, parece-nos, sem sombra para dúvidas, a que está mais apta para dar resposta ao problema, visto que, face à impossibilidade de quantificar o valor dos danos sofridos pelos titulares dos interesses difusos ou coletivos, o valor da indemnização seria fixado tendo em conta o benefício que a entidade lesante teve com a prática da conduta lesiva. Nesta premissa, o lesante não tem obrigação de indemnizar porque se conseguiu apurar o valor do dano individualmente sofrido por cada um dos titulares destes interesses, mas antes porque é imperativo que a entidade lesante não consiga obter qualquer benefício com a prática daquela conduta e, para isso, o valor da indemnização é reconduzido ao valor que esta obteve com aquela prática. Neste sentido escreve MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA²⁴⁸ que para “(...) determinar a indemnização global em função, não dos prejuízos causados pelo lesante, mas dos lucros por ele obtidos, o que aproxima aquela indemnização dos *punitive damages* característicos do direito norte-americano.”.

²⁴⁷ CAETANO, R. D. J. A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO. Universidade de Coimbra, 2020. pp 119

²⁴⁸ SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICCIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR, 2004, 6, 279-318. pp 296

Neste seguimento, esta indemnização tem uma dupla finalidade, designadamente, a de ressarcir os titulares dos interesses lesados e “punir” e prevenir a conduta lesiva praticada. Note-se que a terminologia utilizada com a palavra punir, não corresponde à aceção literal da palavra, visto que, a entidade lesante não será punida no sentido de pagar algum valor a esse título, mas antes, no sentido de não reter o valor que obteve com a prática lesiva dos interesses difusos *stricto sensu* ou coletivos. Neste sentido escreve RAQUEL CAETANO²⁴⁹ que “(...) não sendo este o critério ideal e, de entre os que se apresentam possíveis o mais viável e adequado, mas também o que melhor cumpre o objetivo de desestimular novas condutas lesivas, não só por parte daquele agente, mas também de outros.”.

Claro está que esta solução não está isenta de críticas, nomeadamente, quanto ao facto de o valor da indemnização, por corresponder ao benefício que a entidade lesante obteve com a prática da conduta lesiva, poder ser inferior relativamente ao valor dos danos causados concretamente. Contudo, tal como referiu a autora citada anteriormente, não há soluções perfeitas e, por isso, esta parece-nos a mais adequada, pelo que se disse, de todas a que nos propusemos a expor e a analisar.

Fruto do que se expôs, cumpre-nos agora procurar responder à questão da distribuição da referida indemnização. Nesse sentido, estando em causa interesses individuais homogêneos não há dúvidas de que a indemnização que couber a cada titular desses interesses é distribuída individualmente, visto que, foi aferida e calculada caso a caso, já que os seus destinatários e os seus danos são individualizáveis. Contudo, o problema coloca-se quanto à distribuição da indemnização por violação de interesses difusos ou coletivos, no âmbito da indemnização global.

Note-se que, tal como se expôs aquando da definição dos conceitos de interesses difusos e coletivos, estes interesses assentam, principalmente, na sua característica de indivisibilidade, isto é, não são suscetíveis de apropriação individual e, por isso, os seus titulares não são passíveis de serem identificados. Contudo, a lesão de tais direitos deve ser alvo de tutela indemnizatória, tal como se expôs. Assim, apurado o valor da indemnização dos lesados, recorrendo à solução que defendemos

²⁴⁹ CAETANO, R. D. J. A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO. Universidade de Coimbra, 2020. pp 121

anteriormente, esta é fixada globalmente e, por isso, tem de ser distribuída. Todavia, a questão é saber que como se reparte a indemnização global pelos lesados. Note-se que ao abrigo do artigo 22.º, n.º 4 da LAP os lesados dispõem de três anos para peticionarem as respetivas indemnizações, que se contam a partir do trânsito em julgado da sentença que as tiver reconhecido.

Neste sentido, CARLOS MEDEIROS²⁵⁰ defende que quando estão em causa interesses difusos existe ressarcibilidade indireta e o montante indemnizatório reverte para um fundo e quando estão em causa interesses coletivos existe, também, ressarcibilidade indireta e o montante indemnizatório reverte para uma associação.

Por seu turno MIGUEL SOUSA FERRO²⁵¹ escreve que

O regime geral não fornece critérios sobre como se deve determinar e distribuir a indemnização global. As regras especiais para as ações de concorrência e de valores mobiliários incluem as seguintes instruções adicionais (que poderão vir a ser usadas pelos tribunais ao integrar as lacunas do regime geral): se a compensação global se revelar insuficiente para todos os lesados que pedirem a sua parte da indemnização global, deve ser distribuída em proporção aos danos respetivos de cada lesado; a decisão judicial deve designar uma entidade para receber, gerir e distribuir a indemnização global, a qual poderá ser, *inter alia*, o Autor, um ou mais lesados identificados no processo ou um fundo de garantia (no caso de valores mobiliários).

Na nossa senda cabe-nos defender que quando estão em causa interesses difusos ou coletivos, à partida, a respetiva indemnização não terá como fim principal a repartição por eventuais interessados titulares dos interesses em causa, já que, estes não são passíveis de serem identificados individualmente e, porque, não sofrem um dano efetivo no seu património pessoal, ao contrário do que sucede com os titulares dos interesses individuais homogéneos. Assim, concordámos com a posição defendida por CARLOS MEDEIROS²⁵² que entende que no âmbito dos interesses difusos “o [montante] não é distribuído individualmente, revertendo antes para um fundo”, visto que, dessa forma, esse montante poderia ser utilizado para recuperar ou prevenir

²⁵⁰ MEDEIROS, C. Tutela (Civil) dos Interesses Difusos. Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2000, n.º 4, 23-44. pp 29

²⁵¹ FERRO, M. S. Ações populares cíveis em Portugal. REVISTA DE DIREITO COMERCIAL, 2022, 23-02-2022, 411-448. pp 428

²⁵² MEDEIROS, C. Tutela (Civil) dos Interesses Difusos. Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2000, n.º 4, 23-44. pp 29

situações violadoras dos interesses difusos em causa, visando, assim, fins altruístas²⁵³. Neste sentido veja-se, a título de exemplo, o disposto no DL n.º 147/2008, de 29 de julho que estabelece o Regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais, nomeadamente, o seu anexo V onde dispõe que as ações de reparação compensatória pela violação de um dano ambiental “não consiste numa compensação financeira para os membros do público.” Assim, as quantias peticionadas a título de indemnização deverão imediatamente reverter para o Fundo de Intervenção Ambiental ao abrigo do disposto no artigo 6.º, n.º 1, alínea d) do DL n.º 150/2008, de 30 de julho.

2.9. O regime especial de preparos, custas e procuradoria

Tendo em conta a finalidade altruísta da ação popular para defesa de bens e interesses difusos²⁵⁴ e, por isso, inerentes aos cidadãos enquanto membros de uma sociedade, a LAP instituiu, nos seus artigos 20.º e 21.º o regime especial de preparos, custas e procuradoria.

Assim, dispõe o artigo 20.º da LAP que

- 1 - Pelo exercício do direito de acção popular não são exigíveis preparos.
- 2 – O autor fica isento do pagamento de custas em caso de procedência parcial do pedido.
- 3 – Em caso de decaimento total, o autor interveniente será condenado em montante a fixar pelo julgador entre um décimo e metade das custas que normalmente seriam devidas, tendo em conta a sua situação económica e a razão formal ou substantiva da improcedência.
- 4 – A litigância de má-fé rege-se pela lei geral.
- 5 – A responsabilidade por custas dos autores intervenientes é solidária, nos termos gerais.

²⁵³ CAETANO, R. D. J. A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO. Universidade de Coimbra, 2020. pp 125

²⁵⁴ FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 778

Por sua vez, o artigo 21.º da LAP dispõe que “o juiz da causa arbitrará o montante da procuradoria, de acordo com a complexidade e o valor da causa.”.

No mesmo sentido dispõe o artigo 4.º, n.º 1, alínea b) do DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro que instituiu o Regulamento das custas processuais, dispondo que estão isentos de custas

qualquer pessoa, fundação ou associação quando exerça o direito de acção popular nos termos do n.º 3 do artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa e de legislação ordinária que preveja ou regulamente o exercício da acção popular.

Tal consagração legal prende-se com o facto de o legislador querer incentivar a propositura de ações populares, desonerando o autor da ação de alguns encargos, minimizando, assim, os custos para os seus intervenientes, nomeadamente, os inerentes ao pagamento da taxa de justiça e dos honorários dos respetivos advogados, de forma que a insuficiência económica não obste a que estes recorram aos Tribunais para defesa de interesses difusos²⁵⁵. Nesta premissa, veja-se o disposto no artigo 22.º, n.º 5 da LAP, o qual dispõe que

Os montantes [indemnizatórios] correspondentes a direitos prescritos serão entregues ao Ministério da Justiça, que os escriturará em conta especial e os afectará ao pagamento da procuradoria, nos termos do artigo 21.º, e ao apoio no acesso ao direito e aos tribunais de direito de acção popular que justificadamente o requeiram.

Contudo, esta última disposição legal pode dar aso a críticas, nomeadamente, pelo facto de o direito à indemnização no âmbito da ação popular prescrever no prazo de três anos a contar do trânsito em julgado da sentença que o tiver reconhecido, tal como dispõe o artigo 22.º, n.º 4 da LAP. Neste sentido escreve RAQUEL CAETANO²⁵⁶ que

Não obstante, estes montantes, provenientes das indemnizações, apenas ficarão disponíveis três anos após o trânsito em julgado da sentença, questionamos se esta solução não constituirá um obstáculo na prática. Pois dificilmente se poderá ficar 3 anos, após o trânsito em julgado, à espera que sejam disponibilizados os montantes necessários para fazer face às despesas que o autor teve com a ação popular.

²⁵⁵ CAETANO, R. D. J. A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO. Universidade de Coimbra, 2020. pp 125 a 129

²⁵⁶ Ibid. pp 125

Todavia, parece-nos que tal crítica não tem razão de ser, visto que os autores da ação popular, assim que receberem os respetivos montantes indemnizatórios, poderão, se assim o entenderem, fazer face às despesas que tiveram com os respetivos advogados usando para o efeito o montante que lhes foi atribuído e pago. Note-se que o prazo de prescrição de três anos serve, nomeadamente, para os titulares dos interesses em causa que não figuraram no processo, virem reclamar a sua parte da indemnização, depois de terem sido notificados da sentença.

CAPÍTULO III – A AÇÃO POPULAR NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3.1. A competência material dos Tribunais Administrativos no âmbito da ação popular

Previamente à densificação do tema que nos propomos analisar no presente subcapítulo, importa, antes demais, analisar a competência material dos Tribunais Administrativos, no âmbito da ação popular, sob a ótica do artigo 4.º, n.º 1, alínea k) do ETAF. Assim, dispõe o referido artigo que

Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas;

Neste sentido, importa salientar que a enumeração do artigo 4.º, n.º 1, alínea k) do ETAF é meramente exemplificativa, visto que, também se integram no âmbito do referido artigo, os bens das regiões autónomas e das autarquias locais, entre outros, tal como dispõe o artigo 9.º, n.º 2 do CPTA.

No que à competência dos Tribunais Administrativos para a tutela dos bens constitucionalmente protegidos ao abrigo da ação popular diz respeito, importa mencionar que tal competência se afere pela natureza da entidade infratora ou potencialmente infratora, nos casos de prevenção da violação desses bens, ou seja, esta tem de ser uma entidade pública ou uma entidade privada no uso de poderes públicos. Assim, “(...) o litígio submetido à apreciação dos tribunais administrativos tem de resultar de um comportamento, activo ou omissivo, ou de um acto jurídico adoptado por uma entidade pública.”²⁵⁷.

Contudo, o artigo 212.º, n.º 3 da CRP define o âmbito da jurisdição dos Tribunais administrativos em relação aos litígios emergentes das relações jurídico-

²⁵⁷ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenia*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 23

administrativas. Neste sentido, o Acórdão do STA de 28-10-2009²⁵⁸ densificou o conceito de relação jurídica administrativa da seguinte forma

I - O conceito de relação jurídica administrativa pode ser tomado em diversos sentidos. Em sentido subjectivo, onde se inclui qualquer relação jurídica em que intervenha a Administração, designadamente uma pessoa colectiva, pelo que tenderia a privilegiar-se igualmente um critério orgânico como padrão substancial de delimitação. Já em sentido predominantemente objectivo, abrangeria as relações jurídicas em que intervenham entes públicos, mas desde que sejam reguladas pelo Direito Administrativo. E há ainda um outro sentido, que faz corresponder o carácter «administrativo» da relação ao âmbito substancial da própria função administrativa.

II - A noção de relação jurídica administrativa para efeitos de delimitação do âmbito material da jurisdição administrativa, deve abranger a generalidade das relações jurídicas externas ou intersubjectivas de carácter administrativo, seja as que se estabeleçam entre os particulares e os entes administrativos, seja as que ocorram entre sujeitos administrativos.

III - Para efeito de inclusão no contencioso administrativo, devem considerar-se relações jurídicas administrativas externas ou interpessoais: a) as relações jurídicas entre a Administração e os particulares, incluindo: i) as relações entre as organizações administrativas e os cidadãos (ditas «relações gerais de direito administrativo»), mas também; ii) as relações entre as organizações administrativas e os membros, utentes ou pessoas funcionalmente ligados a essas organizações (as chamadas «relações fundamentais» no contexto das «relações especiais de direito administrativo») e; iii) as relações entre entes que actuem em substituição de órgãos da Administração (no contexto do exercício privado de poderes públicos, por exemplo, os tradicionais concessionários, capitães de navios ou de aeronaves, federações de utilidade pública desportiva, a que se juntam hoje múltiplas entidades credenciadas para o exercício de funções de autoridade) e os particulares; b) as relações jurídicas administrativas, incluindo: i) as relações entre entes públicos administrativos, mas também; ii) as relações jurídicas entre entes administrativos e outros entes que actuem em substituição de órgãos da Administração, e ainda; iii) certas relações jurídicas entre órgãos de diferentes entes públicos (quando a circunstância de se tratar de órgãos de pessoas colectivas distintas puder ser considerada decisiva ou dominante para a caracterização da relação, como, por exemplo, no caso da delegação de atribuições).

Na mesma senda CARLA AMADO GOMES²⁵⁹ escreve que

(...) o artigo 4º/1/ do ETAF dá um segundo passo na clarificação do que deve entender-se por relação jurídica administrativa no domínio da gestão de bens de fruição colectiva – mais vulgarmente designados por interesses difusos. A disposição aponta claramente um critério – o da natureza do sujeito - indica, numa leitura sistemática, outro – o da natureza dos poderes desenvolvidos pelo sujeito. Ou seja, numa primeira análise, cabe aos tribunais administrativos o julgamento de questões emergentes de comportamentos

²⁵⁸ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo - Processo n.º 0484/09. In *DGSI*. Supremo Tribunal Administrativo, 2009a.

²⁵⁹ GOMES, C. A. *Temas e Problemas de Processo Administrativo - Reflexões breves sobre a acção pública e a acção popular na defesa do ambiente*. Edtion ed. Lisboa: INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2011. 353 p. pp 330 e 331

que consubstanciem lesão ou ameaça de lesão de bens ambientais levadas a cabo por entidades organicamente públicas, bem como de entidades que, muito embora revistam forma privada, desempenham funções materialmente administrativas.

Deste modo, parece-nos ser seguro afirmar que o critério para determinar a competência material dos Tribunais Administrativos é aquele consagrado no artigo 4.º, n.º 1, alínea k) do ETAF, o que defendemos, sob pena de violação do princípio da jurisdição dos Tribunais Administrativos.

Resolvida esta questão, cabe-nos analisar, efetivamente, os contornos da ação popular nas diferentes espécies processuais consagradas no CPTA.

Assim, tal como se referiu anteriormente, a ação popular não é, no sentido técnico-jurídico, uma verdadeira ação, mas antes uma extensão ou alargamento do pressuposto processual da legitimidade ativa para a defesa de interesses difusos *latu sensu*. Nesse sentido, apontámos, também, que a ação popular, tal como dispõe o artigo 12.º, n.º 1 da LAP, pode revestir qualquer das formas de processo previstas no CPTA e, por sua vez, o artigo 9.º, n.º 2 do CPTA vem admitir esta extensão de legitimidade ativa para a defesa de interesses difusos em processos principais e cautelares²⁶⁰.

Note-se que o referido artigo 9.º, n.º 2 do CPTA se encontra inserido na parte geral do Código, isto é, onde se reúnem as diretrizes para o processo administrativo em geral. Contudo, o que resulta do regime instituído na LAP e do artigo 9.º, n.º 2 do CPTA é que, na tramitação de qualquer dos processos previstos no CPTA, haverá que aplicar, para além das regras especiais que são próprias a cada um deles, as regras especiais relativas à legitimidade popular previstas no artigo 9.º, n.º 2 do CPTA e o que a LAP estabelece nos seus artigos 13.º e ss, que modificam o regime processual de cada ação²⁶¹.

²⁶⁰ OLIVEIRA, M. E. D. AND R. E. D. OLIVEIRA *CÓDIGO DE RPOCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E ESTATUTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS ANOTADOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2006. 600 p. pp 160

²⁶¹ CALADO, D. G. F. C. D. A. *CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA LEGITIMIDADE POPULAR NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016. pp 148

Posto isto, urge uma análise dos meios processuais consagrados no CPTA, designadamente, o processo principal não urgente e os processos principais urgentes, a fim de se perceber se a estrutura destes meios é compatível com a legitimidade popular. Importa referir que decidimos apartar do presente estudo os processos cautelares, visto que, ao abrigo do artigo 112.º, n.º 1 do CPTA

quem possua legitimidade para intentar um processo junto dos tribunais administrativos pode solicitar a adoção da providência ou das providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias, que se mostrem adequadas a assegurar a utilidade da sentença a proferir nesse processo.

Assim, quem tiver legitimidade para intentar o processo principal, terá, também, para o processo cautelar. Deste modo, quem tiver legitimidade popular para intentar a ação principal, também terá para intentar o processo cautelar.

3.2. O processo principal não urgente – A ação administrativa

De acordo com o artigo 37.º, n.º 1 do CPTA, seguem a forma da ação administrativa, os processos que tenham por objeto litígios cuja apreciação se insira no âmbito da jurisdição dos Tribunais Administrativos, ao abrigo do artigo 4.º do ETAF, e que não sejam objeto de regulação especial, nomeadamente, no próprio CPTA ou em legislação avulsa. Assim, seguem a forma da ação administrativa, designadamente,

- a) Impugnação de atos administrativos;
- b) Condenação à prática de atos administrativos devidos, nos termos da lei ou de vínculo contratualmente assumido;
- c) Condenação à não emissão de atos administrativos, nas condições admitidas neste Código;
- d) Impugnação de normas emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo;
- e) Condenação à emissão de normas devidas ao abrigo de disposições de direito administrativo;

f) Reconhecimento de situações jurídicas subjetivas diretamente decorrentes de normas jurídico-administrativas ou de atos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo;

g) Reconhecimento de qualidades ou do preenchimento de condições;

h) Condenação à adoção ou abstenção de comportamentos pela Administração Pública ou por particulares;

i) Condenação da Administração à adoção das condutas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados, incluindo em situações de via de facto, desprovidas de título que as legitime;

j) Condenação da Administração ao cumprimento de deveres de prestar que diretamente decorram de normas jurídico-administrativas e não envolvam a emissão de um ato administrativo impugnável, ou que tenham sido constituídos por atos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo, e que podem ter por objeto o pagamento de uma quantia, a entrega de uma coisa ou a prestação de um facto;

k) Responsabilidade civil das pessoas coletivas, bem como dos titulares dos seus órgão ou respetivos trabalhadores em funções públicas, incluindo ações de regresso;

l) Interpretação, validade ou execução de contratos;

m) A restituição do enriquecimento sem causa, incluindo a repetição do indevido;

n) Relações jurídicas entre entidades administrativas;

Assim, à partida, se todos os processos enunciados tiverem por objeto a tutela de um interesse difuso, qualquer entidade, independentemente de ter ou não interesse pessoal na demanda, poderá lançar mão da ação administrativa, nas modalidades supra referidas, prevista nos artigos 37.º e ss do CPTA, para defesa desse interesse difuso. Note-se que, no regime específico dos processos enunciados existem normas especiais referentes à legitimidade ativa decorrentes do artigo 9.º, n.º 2 do CPTA, que nos propomos analisar.

3.2.1. A ação de impugnação de ato administrativo

O artigo 55.º, n.º 1, alínea f) do CPTA, em sede de regime especial referente à legitimidade ativa para impugnar um ato administrativo, dispõe que tem legitimidade para impugnar um ato administrativo as “pessoas e entidades mencionadas no n.º 2 do

artigo 9.º”. Assim, a previsão legal do artigo 55.º abrange todos os tipos de interesses que poderão constituir objeto da ação impugnatória, designadamente, o interesse individual, o interesse público e o interesse difuso *latu sensu*²⁶². Tal consagração prende-se com o facto de a Administração, no âmbito da sua atuação, quando pratica um ato, normalmente, afeta não só um indivíduo, mas uma generalidade deles, apesar de, por si só, isto não ser critério bastante para lançar mão do alargamento da legitimidade do artigo 55.º, n.º 1, alínea f) do CPTA, visto que, essa afetação tem de ter como objeto um interesse difuso *latu sensu*, sem prejuízo da sua incidência na esfera jurídica individual, caso contrário, encontra-se vedado o recurso à ação popular.

Nesta senda escrevem MÁRIO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA²⁶³ que

É o carácter pessoal do interesse que distingue a impugnação a título individual do direito de ação popular. O interesse é pessoal quando o interessado possa retirar para si próprio uma utilidade concreta da anulação do ato impugnado, embora esse interesse possa ser comum a um conjunto de pessoas ou a pessoas diferenciadas (...). O interesse deixa de ser pessoal quando pertence à coletividade em geral ou de uma comunidade inteira (interesse difuso) ou de certos grupos ou categorias organizados de cidadãos (interesse colectivo).

3.2.2. A ação de condenação à prática de ato devido

Por seu turno, o artigo 68.º, n.º 1, alíneas b) e f) do CPTA, no que à condenação à prática do ato devido diz respeito, dispõe que tem legitimidade para pedir a condenação à prática de um ato administrativo

o Ministério Público, sem necessidade de apresentação de requerimento, quando o dever de praticar o ato resulte diretamente da lei e esteja em causa a ofensa de direitos fundamentais, a defesa de interesses públicos especialmente relevantes ou de qualquer dos valores e bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º.

e “as demais pessoas e entidades mencionadas no n.º 2 do artigo 9.º”.

Note-se que, os processos que tenham como objeto a condenação à prática de ato devido não têm como função exclusiva a tutela subjetiva, podendo, também, abarcar no seu objeto o interesse público, os interesses difusos e o interesse geral da

²⁶² ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 371 e 372

²⁶³ Ibid. pp 374

legalidade²⁶⁴. Contudo, existe uma particularidade no presente regime, visto que, o artigo 67.º do CPTA diferencia duas situações nos seus n.ºs 1 e 4, por um lado, o pedido de condenação à prática de ato devido tem como pressuposto que, o titular da legitimidade ativa, nos termos do artigo 68.º do CPTA, tenha interpelado previamente, através de requerimento, a Administração para esta praticar o ato a que estava adstrita; por outro lado, o pedido de condenação à prática de ato devido também pode ser realizado sem que, previamente, se tenha apresentado o referido requerimento nos casos em que “não tenha sido cumprido o dever de emitir um ato administrativo que resultava diretamente da lei” e “se pretenda obter a substituição de um ato administrativo de conteúdo positivo”. A par do exposto veja-se o disposto no artigo 68.º, n.º 1, alínea b) do CPTA, o qual refere que o Ministério Público tem legitimidade para pedir a condenação à prática de ato devido

(...) sem necessidade de apresentação de requerimento, quando o dever de praticar o ato resulte diretamente da lei e esteja em causa a ofensa de direitos fundamentais, a defesa de interesses públicos especialmente relevantes ou de qualquer dos valores e bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º.

Conclui-se, portanto, que o Ministério Público, neste âmbito, está sempre dispensado de apresentação de requerimento prévio.

No seguimento do exposto, constata-se que a atuação da Administração (e a própria Administração) está sempre subordinada à lei, ao abrigo do princípio da legalidade, tal como dispõe o artigo 266.º da CRP e 3.º do Código de Procedimento Administrativo²⁶⁵, então, todos os atos por esta praticados, mesmo ao abrigo do princípio da discricionariedade administrativa, resultam da lei, pelo que, tal como escrevem MÁRIO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA²⁶⁶

Todos os tipos de situações enunciados, independentemente de quem os possa protagonizar, encontram-se hoje genericamente cobertos pela previsão da alínea a) do n.º 4 deste artigo 67.º, da qual resulta que a condenação à prática de ato administrativo pode ser pedida sem ter sido apresentado requerimento, quando “não tenha sido cumprido o dever de emitir um ato administrativo que resultava diretamente da lei.

²⁶⁴ Ibid. pp 473

²⁶⁵ Doravante designado por CPA.

²⁶⁶ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 474

No âmbito da defesa de interesses difusos é aqui que se encontra o campo de atuação dos titulares desses interesses (artigo 67.º, n.º 4, alínea a) do CPTA), enquanto entidades legitimadas para tal ao abrigo do artigo 68.º, n.º 1, alínea f) do CPTA.

No mesmo sentido escrevem os referidos autores que

(...) a previsão da alínea a) do n.º 4 do artigo 67.º é, entretanto, domínio privilegiado de intervenção das pessoas e entidades legitimadas a atuar em defesa do interesse público, de interesses difusos ou do interesse geral da legalidade, nos termos das alíneas b), c), d), e) e f) [do artigo 68.º do CPTA].

3.2.3. A ação de impugnação de normas e condenação à emissão de normas

Já no que à impugnação de normas diz respeito, a legitimidade ativa para efeitos da ação popular encontra-se consagrada no artigo 73.º, n.ºs 1 e 3 do CPTA. Assim, a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de norma imediatamente operativa pode ser pedida “pelo Ministério Público e por pessoas e entidades nos termos do n.º 2 do artigo 9.º”. Por outro lado, quando os efeitos de uma norma não se produzam imediatamente, mas só através de um ato administrativo de aplicação, “(...) o Ministério Público ou qualquer das pessoas e entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º” podem levantar a questão da ilegalidade da norma aplicada no âmbito do processo, dirigido contra o ato de aplicação, isto é, a título incidental, pedindo a desaplicação da norma, visto que a título principal pede-se a impugnação da norma.

É ainda de salientar que, ao abrigo do n.º 4 do artigo 73.º do CPTA, o Ministério Público

(...) tem o dever de pedir a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral quando tenha conhecimento de três decisões de desaplicação da norma com fundamento na sua ilegalidade, bem como de recorrer das decisões de primeira instância que declarem a ilegalidade com força obrigatória geral.

O que se compreende, visto que, o Ministério Público é o órgão constitucionalmente e estatutariamente consagrado como guardião da legalidade e, por isso, encarregue da sua fiscalização.

No que à condenação à emissão de normas diz respeito, o artigo 77.º, n.º 1 do CPTA dispõe que

(...) as demais pessoas e entidades defensoras dos interesses referidos no n.º 2 do artigo 9.º (...) podem pedir ao tribunal administrativo competente que aprecie e verifique a existência de situações de ilegalidade por omissão das normas, cuja adoção, ao abrigo de disposições de direito administrativo, seja necessária para dar exequibilidade a atos legislativos carentes de regulamentação.

3.2.4. As ações relativas à validade e execução de contratos

Por último, no que às ações relativas à validade e execução de contratos respeita, o artigo 77.º-A, n.º 1, alínea h) do CPTA dispõe que “os pedidos relativos à validade, total ou parcial, de contratos podem ser deduzidos pelas pessoas e entidades nos termos do n.º 2 do artigo 9.º”. Por sua vez, o n.º 3, alínea d) do mesmo artigo dispõe que “os pedidos relativos à execução de contratos podem ser deduzidos pelas pessoas e entidades nos termos do n.º 2 do artigo 9.º”.

Em suma, face ao que se expôs, relativamente aos processos enunciados, designadamente, os que tenham por objeto a impugnação de atos administrativos, a condenação à prática de ato devido, a impugnação de normas e condenação à emissão de normas e às ações relativas à validade e execução de contratos, não se levantam grandes questões no que à legitimidade popular diz respeito. Contudo, nem todos as ações são alvo de um regime específico ao abrigo do CPTA, referimo-nos, por exemplo, às ações de responsabilidade civil das pessoas coletivas (artigo 37.º, n.º 1, alínea k) do CPTA), às ações para a condenação à adoção ou abstenção de comportamentos pela Administração ou particulares (artigo 37.º, n.º 1, alínea h) do CPTA), entre outras. Contudo, todas as restantes ações estão abrangidas pelo regime geral do artigo 9.º, n.º 2 do CPTA e pelo artigo 12.º, n.º 1 da LAP, pelo que, tais pretensões podem ser deduzidas ao abrigo da ação popular (ou legitimidade popular), para tutela de interesses difusos *latu sensu*²⁶⁷.

²⁶⁷ CALADO, D. G. F. C. D. A. CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA LEGITIMIDADE POPULAR NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016. pp 153

3.3. Os processos principais urgentes – A ação administrativa urgente

Conforme se concluiu no subcapítulo anterior, no âmbito do processo principal não urgente não se levantam grandes questões relativamente à legitimidade ativa para efeitos da ação popular, visto que todos eles consagram uma norma específica para a legitimidade popular, contudo, o mesmo não se poderá dizer quanto aos processos principais urgentes, tal como se passará a analisar.

O artigo 36.º, n.º 1 do CPTA prevê, enquanto processos urgentes, os processos relativos ao contencioso eleitoral, ao contencioso dos procedimentos de massa, ao contencioso pré-contratual, à intimação para defesa de direitos, liberdades e garantias e as providências cautelares, os quais nos propomos a analisar separadamente, deixando apenas de parte as providências cautelares, visto que, tal como dispõe o artigo 112.º, n.º 1 do CPTA,

quem possua legitimidade para intentar um processo junto dos tribunais administrativos pode solicitar a adoção da providência ou das providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias, que se mostrem adequadas a assegurar a utilidade da sentença a proferir nesse processo.

3.3.1. Contencioso eleitoral

No âmbito do contencioso eleitoral, o artigo 98.º, n.º 1 do CPTA dispõe que

Os processos do contencioso eleitoral são de plena jurisdição e podem ser intentados por quem, na eleição em causa, seja eleitor ou elegível ou, quanto à omissão nos cadernos ou listas eleitorais, também pelas pessoas cuja inscrição haja sido omitida.

Perante tal disposição conclui-se, por um lado, que apenas poderão ser deduzidas pretensões relacionadas com a omissão nos cadernos ou listas eleitorais e por omissão de inscrição, pelas pessoas cuja inscrição haja sido omitida e, por outro lado, só os elegíveis ou os eleitores poderão intentar processos do contencioso eleitoral. Perante tal exposição e na ausência de normas que titulam a legitimidade popular semelhantes às previstas para cada tipo de processo no âmbito da ação administrativa, poderíamos ser levados a concluir que no âmbito do contencioso eleitoral não poderão

ser deduzidas quaisquer pretensões para tutela de interesses difusos, ficando, assim, a legitimidade popular apartada deste tipo de processos.

Neste sentido escrevem MÁRIO DE OLIVEIRA e RODRIGO DE OLIVEIRA²⁶⁸ que

Já não se colocam, hoje, as dúvidas que se levantavam a propósito dos meios processuais utilizáveis no âmbito da (muito impropriamente) chamada “acção procedimental administrativa” do art. 12.º/1 da Lei n.º 83/95, pois o legislador do CPTA foi bem claro quando se referiu a quaisquer “processos principais e cautelares” (...). De fora fica apenas (...) o contencioso eleitoral (do art. 97.º do CPTA) – que tem um regime especial de legitimidade (art. 98.º/1) (...).

No mesmo sentido escreve DIOGO GONÇALO CALADO²⁶⁹ que

(...) não parece que o âmbito material de aplicação do processo urgente de Contencioso Eleitoral (artigo 98.º do CPTA), na forma como configurada pelo legislador, permita o exercício de qualquer pretensão de tutela de um interesse difuso. Com efeito, ao abrigo deste meio processual apenas se poderão deduzir pretensões relacionadas com a “omissão nos cadernos ou listas eleitorais” e, também, por “omissão” de inscrição (...). Assim se vendo que estão em causa, simplesmente, direitos subjetivos de âmbito eleitoral, e não qualquer putativo interesse difuso.

Todavia, não nos parece que a posição defendida pelos referidos autores seja a mais correta, com a devida vénia. Para tanto, note-se que os artigos 12.º, n.º 1 da LAP e 9.º, n.º 2 do CPTA consagram, expressamente, que a acção popular administrativa pode revestir qualquer das formas de processo previstas no CPTA, designadamente, processos principais e cautelares. Veja-se que o referido artigo 9.º, n.º 2 não faz qualquer distinção dentro dos processos principais, nomeadamente, entre os urgentes e não urgentes, pelo que, por si só, tais artigos obrigam a que se abra a porta à legitimidade popular no âmbito do contencioso eleitoral.

Por outro lado, e lançando mão de argumentos relacionados diretamente com esta espécie de processo, urge-nos contrariar tal posição defendida pelos referidos autores, nomeadamente, no que diz respeito ao argumento de no contencioso eleitoral

²⁶⁸ OLIVEIRA, M. E. D. AND R. E. D. OLIVEIRA *CÓDIGO DE RPOCESSO NOS TRIBUNAIIS ADMINISTRATIVOS E ESTATUTO DOS TRIBUNAIIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS ANOTADOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2006. 600 p. pp 160

²⁶⁹ CALADO, D. G. F. C. D. A. *CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA LEGITIMIDADE POPULAR NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016. pp 161

só poderem estar em causa direitos subjetivos de âmbito eleitoral e não qualquer interesse difuso. Neste sentido, a respeito das eleições que cabem na competência do Tribunal Constitucional, como as eleições presidenciais, legislativas e autárquicas, o artigo 48.º, n.º 1 da CRP dispõe que “todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos.”. Por sua vez, dispõe o artigo 15.º, n.º 4 da CRP que “a lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral ativa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.”, e o n.º 5 do mesmo artigo consagra que “a lei pode ainda atribuir, em condições de reciprocidade, aos cidadãos dos Estados membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu.”. Assim, tendo em conta o conceito de Estado de direito democrático, enquanto princípio constitucional plasmado no artigo 2.º da CRP, que tem como fundamento a soberania e a vontade popular (artigo 1.º da CRP), os cidadãos²⁷⁰ participam na vida política da sociedade, inferindo nos processos de decisão política. Neste quadro, e enquanto meio de participação na vida política, o sufrágio encontra-se expressamente consagrado no artigo 49.º da CRP, que se insere na sua parte I intitulada “direitos e deveres fundamentais”, no capítulo II designado “direitos, liberdades e garantias de participação política”, onde, “curiosamente” também se encontra consagrado o direito de ação popular (artigo 52.º, n.º 3). Assim, o artigo 49.º consagra o sufrágio numa dupla vertente, ou seja, enquanto direito fundamental e dever cívico. Apesar de tais artigos não estarem direcionados para as eleições que cabem no âmbito do contencioso eleitoral e, conseqüentemente, na jurisdição dos Tribunais Administrativos, defendemos que a sua *ratio* deverá ser aplicada nesta sede por maioria de razão. Assim, tal como referimos, só são dedutíveis pretensões relacionadas com a omissão nos cadernos ou listas eleitorais e por omissão de inscrição, contudo, só no caso da omissão de inscrição é que defendemos que está em causa um direito subjetivo, visto que, a vontade de se inscrever ou não inscrever pertence, efetivamente, ao titular do direito de participação na vida política consagrado no artigo 48.º, n.º 1 da CRP, pelo que, nesta hipótese, não se aplica o critério geral da legitimidade popular do artigo 9.º, n.º 2 do CPTA. Contudo, a questão não nos parece tão linear no que diz

²⁷⁰ Neste âmbito também se enquadram os cidadãos estrangeiros que residem em Portugal, bem como os cidadãos dos Estados membros da UE, ao abrigo do artigo 15.º da CRP, tal como referimos.

respeito à omissão nos cadernos ou listas eleitorais, porque aqui já não está em causa só a violação do direito de participação na vida pública de que é titular o elegível que viu o seu nome omitido nos cadernos ou listas eleitorais, entendemos, pois, que com tal omissão, está, também, a ser violado o direito de participação na vida pública de que são titulares todos os eleitores que tivessem vontade de votar no candidato cujo nome foi omitido nos cadernos eleitorais ou listas eleitorais, ou seja, tais eleitores, enquanto comunidade eleitoral do candidato em causa, viram o seu direito de sufrágio violado pois não podiam votar no candidato que escolheram para os representar. Conclui-se, portanto, que o direito fundamental à participação na vida pública enquanto direito fundamental, além da sua refração individual devido à sua natureza, tem, também, uma refração objetiva na comunidade eleitoral afetada por tal conduta omissiva, pelo que integra o conceito de interesse difuso *latu sensu*, ou seja, por um lado, no que diz respeito à refração individual, integra o conceito de interesse individual homogéneo e, por outro lado, no que à refração objetiva respeita, integra o conceito de interesse coletivo que, como referimos anteriormente, abarcam o objeto da ação popular enquanto modalidades de interesses difusos *latu sensu*. Deste modo, cabe-nos defender que, nesta hipótese, é aplicável aos processos de contencioso eleitoral a legitimidade popular prevista no artigo 9.º, n.º 2 do CPTA.

3.3.2. Contencioso dos procedimentos de massa

Por sua vez, o contencioso dos procedimentos de massa, previsto no artigo 99.º do CPTA, compreende as ações respeitantes à prática ou omissão de atos administrativos no âmbito de procedimentos com mais de 50 participantes, nos domínios dos concursos de pessoal, realização de provas e recrutamento, tal como dispõe o artigo 99.º, n.º 1 do CPTA. Do exposto se retira que, à partida, a legitimidade para efeitos da ação popular, ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2 do CPTA, não teria cabimento, visto que, estão em causa direitos subjetivos relacionados com o direito de acesso à função pública ou concursos no seio da função pública, acesso a ordens profissionais, ou de provas de quaisquer outra natureza. Contudo, por um lado, tal legitimidade popular não está completamente fora de questão neste âmbito, para tanto, veja-se, novamente, o disposto no artigo 9.º, n.º 2 do CPTA e no artigo 12.º, n.º 1 da LAP, segundo os quais, a ação popular administrativa pode revestir qualquer das formas de

processo previstas no CPTA, incluindo, os processos principais e cautelares; por outro lado, não se deve deixar de ter em conta que determinado concurso público de massas possa ter efeitos num interesse difuso. Para tanto, socorremo-nos do exemplo adotado por DIOGO GONÇALO CALADO²⁷¹, no qual o autor expõe o seguinte,

Imagine-se, por exemplo, que decorre um determinado concurso público para a admissão de pessoas para ocupar o cargo de inspetor na inspeção-geral da agricultura, do mar, do ambiente e do ordenamento do território. Sucede que, no âmbito desse concurso, os requisitos que são exigidos no anúncio são, por hipótese, manifestamente insuficientes para o desempenho adequado da função, por exemplo, por aí não se excluírem liminarmente as pessoas com alergias a certos produtos químicos usualmente inaláveis nas indústrias e fábricas onde tais inspetores desempenharão o grosso das funções inspetivas, ou – por absurdo – por aí não se exigir qualquer habilitação académica para a função.

Assim, parece-nos acertado afirmar que, em casos análogos ao exposto, tendo em conta que os candidatos que não preenchem os pressupostos de admissão e no caso em que os pressupostos de admissão sejam inadequados ou insuficientes para a ocupação do cargo em causa, tais fatores podem dar origem a que sejam admitidas ao cargo pessoas deficientemente habilitadas, por uma razão ou por outra, e, por isso, incapazes de cumprir com as suas funções, podendo dar origem à ofensa de interesses difusos. Pelo exposto, parece-nos acertado afirmar que, é imprudente alegar que fica vedada, *ab initio*, a legitimidade popular, nos termos do artigo 9.º, n.º 2 do CPTA, a este tipo de ações, visto que, tal legitimidade terá de ser averiguada caso a caso, no âmbito da ação popular e, ressalvando-se, para tanto, a existência do regime especial de indeferimento da petição inicial quando não estejam no processo partes legítimas e/ou quando é manifestamente improvável a procedência do pedido, ao abrigo do artigo 13.º da LAP. A par do enunciado, note-se que o artigo 99.º do CPTA em parte alguma restringe o alargamento da legitimidade ativa nos termos do artigo 9.º, n.º 2 do CPTA. Pelos motivos expostos, este deve valer em sede destas ações.

3.3.3. Contencioso pré-contratual

Por seu turno, o contencioso pré-contratual encontra-se previsto no artigos 100.º e ss do CPTA e respeita aos procedimentos relativos à formação dos tipos contratuais

²⁷¹ CALADO, D. G. F. C. D. A. CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA LEGITIMIDADE POPULAR NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016. pp 162

enunciados no artigo 100.º, n.º 1 do CPTA, designadamente, contratos de empreitada de obras públicas, concessão de obras públicas, concessão de serviços públicos, aquisição ou locação de bens móveis e aquisição de serviços.

No que à legitimidade popular diz respeito, neste âmbito, o artigo 97.º, n.º 1, alínea c) do CPTA dispõe que “regem-se pelo disposto no presente capítulo e, no que com ele não contenda, pelo disposto nos capítulos II e III do título II o contencioso dos atos relativos à formação dos contratos previstos na secção III.”. Então, por via da remissão dessa norma, é subsidiariamente aplicável a este tipo de ações, na ausência de regime específico, as disposições particulares relativas à ação de impugnação de atos administrativos (artigos 50.º e ss do CPTA) e, relativamente à marcha do processo, o disposto nos artigos 78.º e ss do CPTA. Assim, sendo aplicáveis, nesta senda, as regras constantes dos artigos 50.º e ss do CPTA, nomeadamente, as regras relativas aos pressupostos processuais da impugnação de atos administrativos, bem como os pressupostos processuais relativos aos pedidos de condenação à prática de ato devido²⁷², aplica-se, também, o regime especial de legitimidade popular²⁷³ previsto no artigo 55.º, n.º 1, alínea f) do CPTA e no artigo 68.º, n.º 1, alínea f) do CPTA, sem prejuízo da aplicação do regime geral do artigo 9.º, n.º 2 do CPTA, visto que, tal como dispõe o artigo 101.º do CPTA “os processos do contencioso pré-contratual devem ser intentados no prazo de um mês, por qualquer interessado ou entidade com legitimidade nos termos gerais (...)”.

Conclui-se, portanto, que à luz dos enunciados normativos o(s) autor(es) da ação popular podem lançar mão do contencioso pré-contratual, desde que respeitando o seu objeto plasmado no n.º 1 do artigo 100.º do CPTA e estando em causa a violação de um interesse difuso.

²⁷² ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 796

²⁷³ Sem prejuízo do disposto no regime geral da legitimidade popular ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2 do CPTA.

3.3.4. Intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões

No que lhe diz respeito, a intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões encontra-se regulada nos artigos 104.º e ss do CPTA e destina-se a efetivar judicialmente, quer o direito à informação sobre o andamento dos procedimentos e o conhecimento de decisões, quer o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, o que corresponde ao direito à informação e ao direito à informação não procedimental²⁷⁴. Tais direitos têm assento constitucional no artigo 268.º da CRP que tem como epígrafe “Direitos e garantias dos administrados” e encontram-se, também, disciplinados nos artigos 82.º a 85.º do CPA e na Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto que regula o acesso aos documentos administrativos.

Note-se que o artigo 268.º da CRP distingue duas situações nos seus n.ºs 1 e 2, designadamente, o n.º 1 refere-se às situações em que o direito à informação e conhecimento é reconhecido às pessoas diretamente interessadas em processos/procedimentos, nos quais se formará uma decisão administrativa; e o n.º 2 refere-se a um direito de informação genérico de que são titulares todos os membros da comunidade, enquanto direito geral que lhes assiste de acederem aos arquivos e registos da Administração, sem que tal se prenda com qualquer processo/procedimento²⁷⁵. Tais direitos estão diretamente ligados com o preceituado no artigo 267.º, n.º 5 da CRP, ou seja, com a “(...) participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito”, visto que, se aos interessados não for concedida a participação no processo/procedimento, estes não poderão exprimir o seu ponto de vista sobre a situação nos momentos devidos²⁷⁶, nomeadamente, antes de ser tomada a decisão definitiva.

²⁷⁴ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 855

²⁷⁵ MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *Constituição Portuguesa Anotada - Volume III*. Edtion ed. Lisboa, 2020. 863 p. pp 537 e 538

²⁷⁶ *Ibid.* pp 538 e 539

Feito este enquadramento, importa agora indagar pela questão da legitimidade popular para as ações de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões.

Num primeiro momento, e lançando mão, novamente, do argumento primordial de que a ação popular se aplica a todas as formas processuais previstas no CPTA, incluindo processos principais e cautelares, tal como dispõem os artigos 9.º, n.º 2 do CPTA e 12.º, n.º 1 da LAP e, por isso, também se aplica a legitimidade popular no âmbito destas ações. Contudo, analisando a fundo a questão, urge-nos o uso de outro argumento, nomeadamente, o facto de a designação da LAP ser, efetivamente, “Direito de participação procedimental e de ação popular”, o que leva à terminologia “LPPAP” utilizada por grande parte dos autores²⁷⁷. De facto, a LAP oferece a todos os autores populares o direito de ação popular e o direito de participação procedimental, pelo que, o correto será, como é, fazer corresponder a esse direito o meio processual adequado para o fazer valer em sede judicial, designadamente, através da ação de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões²⁷⁸. Ademais, note-se que o artigo 104.º, n.º 1 do CPTA utiliza como critério determinante da legitimidade ativa a titularidade do “direito à informação procedimental” ou do “direito de acesso aos arquivos e registos administrativos”, pelo que, se os autores populares têm, ao abrigo da LAP, estes direitos, então, também terão legitimidade para intentar a respetiva ação. Conclui-se, portanto, sem margem para dúvidas que às ações para intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagens de certidões é aplicável a regra geral da legitimidade popular, nos termos do artigo 9.º, n.º 2 do CPTA.

3.3.5. Intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias

Por último, a ação de intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias encontra-se prevista nos artigos 109.º e ss do CPTA. Tal ação assenta na forma processual de pedir a “(...) intimação que tanto pode ser dirigida contra uma

²⁷⁷ Na nossa senda, optámos pela terminologia mais abreviada, ou seja, LAP, visto que, o objeto do presente estudo é, em abstrato, a ação popular.

²⁷⁸ CALADO, D. G. F. C. D. A. CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA LEGITIMIDADE POPULAR NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016. pp 159

entidade pública, como contra um particular, e se destina a assegurar o exercício em tempo útil de direitos, liberdades e garantias.”²⁷⁹, por ação ou omissão.

Assim, a intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias tem por objeto a tutela dos direitos (fundamentais) previstos no Título II da Parte I da CRP, assim como os direitos fundamentais de natureza análoga, consagrados noutras secções da Lei Fundamental²⁸⁰.

Quanto à legitimidade para este tipo de ações MÁRIO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA²⁸¹ escrevem que “a legitimidade para deduzir o pedido de intimação funda-se na alegação da titularidade do direito, liberdade ou garantia cuja protecção constitui o objeto do pedido.” .

No mesmo sentido escreve CARLA AMADO GOMES²⁸² que

(...) parte legítima para requerer a intimação é todo aquele que alegar e provar sumariamente a ameaça de lesão (ou início de lesão) de um direito, liberdade ou garantia através de uma acção ou omissão, jurídica ou material, de entidades prosequutoras de funções materialmente administrativa.

A propósito da admissibilidade da legitimidade popular nas ações de intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias MÁRIO DE OLIVEIRA e RODRIGO DE OLIVEIRA²⁸³ defendem que fica excluída, enquanto meio processual utilizável no âmbito da ação popular,

(...) a intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias (do art. 109.º) – que, dada a sua especial configuração, deve ser reservada aos titulares do direito, liberdade e garantia em causa, que sejam parte de uma relação material controvertida com a Administração (ou com um concessionário) (...).

²⁷⁹ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 882

²⁸⁰ GOMES, C. A. PRETEXTO, CONTEXTO E TEXTO DA INTIMAÇÃO PARA PROTECÇÃO DE DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS. INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS - CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO, 2003, 1-30. pp 15

²⁸¹ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 892 e 893

²⁸² GOMES, C. A. PRETEXTO, CONTEXTO E TEXTO DA INTIMAÇÃO PARA PROTECÇÃO DE DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS. INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS - CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO, 2003, 1-30. pp 17

²⁸³ OLIVEIRA, M. E. D. AND R. E. D. OLIVEIRA *CÓDIGO DE RPOCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E ESTATUTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS ANOTADOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2006. 600 p. pp 160 e 161

No mesmo sentido escrevem MÁRIO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA²⁸⁴ que

Estando em causa a titularidade de direitos, liberdades e garantias, enquanto posições jurídicas subjetivas, parece encontrar-se afastada a possibilidade de a intimação poder ser deduzida no âmbito do direito de ação popular. Embora a ação popular se encontre igualmente prevista no n.º 2 do artigo 9.º como um princípio geral de legitimidade ativa, o certo é que se trata aí de uma forma de legitimidade ativa que é exercitada independentemente do interesse pessoal ou da relação específica com os bens ou interesses difusos que estejam em causa, pelo que não tem aplicação quando se pretenda utilizar uma via judicial para a defesa de situações individualizadas.

Por sua vez CARLA AMADO GOMES²⁸⁵ escreve que

Note-se que o âmbito da intimação é constituído por direitos estruturalmente individuais, de fruição particular, que não se confundem com direitos de fruição colectiva de bens inapropriáveis. Não há pois, tão-pouco, legitimidade popular para intentar pedidos de intimação.

Na nossa senda cabe-nos discordar com os referidos autores, pelos motivos que se passam a expor.

Note-se que nos artigos 109.º a 111.º do CPTA, que disciplinam o regime da ação de intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias, não existe nenhuma regra específica relativamente à legitimidade ativa para o efeito, então, aplica-se, neste âmbito, o regime geral estatuído no artigo 9.º do CPTA, nomeadamente, o seu n.º 2. Ao exposto acresce o argumento que temos vindo a utilizar, intensivamente, ao longo deste subcapítulo, que é o de lançar mão do disposto no artigo 12.º, n.º 1 da LAP “a ação popular administrativa pode revestir qualquer das formas de processo previstas no Código de Processo nos Tribunais Administrativos”. Contudo, indagando na questão, urge-nos contrariar tais posições com argumentos específicos relacionados com este tipo de ação. Assim, como referimos, o objeto da ação de intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias são, efetivamente, os direitos fundamentais constantes no Título II da Parte I da CRP, assim como os direitos fundamentais de natureza análoga. Portanto, ao visitar tal parte da Lei Fundamental encontram-se consagrados, como direitos fundamentais, nomeadamente, o direito à saúde (artigo 64.º da CRP), o

²⁸⁴ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 894

²⁸⁵ GOMES, C. A. PRETEXTO, CONTEXTO E TEXTO DA INTIMAÇÃO PARA PROTECÇÃO DE DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS. INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS - CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO, 2003, 1-30. pp 18

direito à habitação e ao urbanismo (artigo 65.º da CRP), o direito ao ambiente e qualidade de vida (artigo 66.º da CRP). Tais direitos correspondem, em abstrato, aos bens constitucionalmente protegidos que podem ser objeto da ação popular, nos termos do artigo 52.º, n.º 3 da CRP. Apesar de os direitos fundamentais serem direitos subjetivos inerentes a qualquer pessoa e, por isso, assumem uma configuração íntima e pessoal, por um lado; por outro lado, os direitos referidos anteriormente, em particular, assumem uma dimensão objetiva, isto é, pertencem a todos os membros de uma coletividade e, nessa dimensão, caracterizam-se como interesses difusos, integrando, assim, o objeto da ação popular. Apesar de tais bens, por definição, serem insuscetíveis de apropriação individual, a sua lesão (por ação ou omissão) pode dar origem à ingerência em esferas jurídicas individuais e, por isso, estão em causa os interesses individuais homogêneos, que também integram o objeto da ação popular, tal como expusemos anteriormente.

Neste sentido, e em conclusão, defendemos que às ações de intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias deve aplicar-se o critério da legitimidade popular consagrado no artigo 9.º, n.º 2 do CPTA quando, da ação ou omissão da Administração (ou das entidades privadas no uso de poderes públicos), resulte a violação de um destes interesses, dando origem à lesão de interesses difusos *latu sensu*, podem os titulares desses interesses lançar mão da ação popular para os tutelar, através da ação de intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias, desde que preencham os pressupostos do artigo 109.º do CPTA, nomeadamente, as entidades referidas no artigo 9.º, n.º 2 do CPTA, tendo em conta que, essas entidades mencionadas no referido artigo“(…) não são titulares dessa relação jurídica, mas sim de interesses difusos – relativos ao ambiente, património, urbanismo, qualidade de vida, (...) – entendendo-se que são titulares de interesse em agir, pelo que têm legitimidade processual.”²⁸⁶.

²⁸⁶ BRITO, W. *LIÇÕES DE DIREITO PROCESSUAL ADMINISTRATIVO*. Edtion ed.: Pretony Editora, 2021. 304 p. pp 147

CAPÍTULO IV – O PODER LOCAL

4.1. Enquadramento histórico

Em Portugal, a Revolução Liberal de 1820 e a Constituição de 1822 assinalaram definitivamente a organização da Administração local autónoma²⁸⁷.

A Constituição de 1822 consagrou a Administração local, no seu Título VI designado “Do Governo Administrativo e Económico”, nos Capítulos I designado “Dos Administradores gerais e das Juntas de administração” e II designado “Das Camaras”.

O Capítulo I fazia referência aos distritos que seriam designados pela lei, prevendo que cada distrito seria liderado por um administrador geral escolhido pelo Rei (artigo 212.^o), o qual seria auxiliado no exercício das suas funções por uma junta administrativa eleita, anualmente, composta por tantos membros como as câmaras existentes no respetivo distrito (artigo 213.^o). No que às reuniões da junta respeitava, existiam reuniões ordinárias que se realizavam duas vezes por ano no centro do distrito e reuniões extraordinárias, nos casos em que o Governo ordenasse, com um período de duração de quinze dias, prorrogáveis pela própria junta conforme a afluência dos assuntos a tratar (artigo 214.^o). Quanto ao voto, a junta tinha voto decisivo nas matérias da sua competência e a execução dessas decisões bem como as diretrizes do Governo cabiam, exclusivamente, ao administrador geral. Contudo, nos casos de carácter urgente, o administrador geral podia decidir sobre as matérias da competência da junta e executá-las, dando, posteriormente, conhecimento à junta (artigo 215.^o). Quanto às competências do administrador geral e da junta, a Constituição de 1822 remetia para a lei, assim como a forma dos seus atos e obrigações, mas deixou a orientação de que abrangiam todas as matérias relativas à pública Administração (artigos 216.^o e 217.^o).

O Capítulo II destinava-se às câmaras, isto é, à Administração municipal, e assegurava que o Governo económico e municipal dos concelhos residia nas câmaras que o exerciam em conformidade com a lei (artigo 218.^o), prevendo, também, que haveria câmaras em todos os povos, onde conviesse ao bem público e que os distritos

²⁸⁷ FERREIRA, F. AND J. P. D. AMORIM Breve reflexão sobre o poder local em Portugal: do constitucionalismo liberal às reformas impostas pela intervenção da Troika. *Lusiada Revista de Direito Law Review*, 2023, 23-53. pp 25

seriam estabelecidos pela lei que viesse a marcar a divisão do território (artigo 219.º). As câmaras eram constituídas por quantos vereadores a lei designasse, por um procurador e um escrivão e a forma de eleição dos vereadores e do procurador era feita anualmente, pela forma direta, em escrutínio secreto, podendo votar (sendo admitidas algumas exceções) os moradores do concelho que tinham direito ao voto nas eleições para os deputados das cortes. Nessas eleições era decidido quem seria o presidente da câmara, isto é, o vereador que obtivesse mais votos, e eram, também, eleitos, no mesmo ato, os substitutos dos vereadores e do procurador (artigo 220.º) e a designação do escrivão, era feita pela câmara (artigo 221.º). Quanto aos requisitos para o exercício do cargo de escrivão, este não poderia cometer erros de ofício ou padecer de alguma incapacidade moral ou física (artigo 221.º). Para os cargos de vereador e procurador, só poderiam exercê-los os cidadãos que estivessem no exercício dos seus direitos, sendo maiores de vinte e cinco anos, tendo residido, pelo menos, dois anos no respetivo concelho, não lhes podendo faltar “honesta subsistência” e estando desocupados de emprego incompatível com os referidos cargos. Sendo que, os mandatos tinham duração de um ano, não podendo ser reeleitos no ano seguinte (artigo 222.º). Quanto às atribuições das câmaras, o artigo 223.º, estabelecia um alargado leque de atribuições, nomeadamente:

I Fazer posturas ou leis municipaes:

II Promover a argicultura, o commercio, a industria, a saúde publica, e geralmente todas as comodidades do concelho:

III Estabelecer feiras e mercados nos logares mais convenientes, com aprovação da Junta de administração do districto:

IV Cuidar das escolas de primeiras letras, e de outros estabelecimentos de educação que forem pagos pelos rendimentos públicos, e bem assim dos hospitais, casas de expostos, e outros estabelecimentos de beneficencia, com as excepções e pela forma que as leis determinarem:

V Tratar das obras particulares dos concelhos e do reparo de arvores nos baldios, e nas terras dos concelhos:

VI Repartir a contribuição directa pelos moradores do concelho (art. 228), e fiscalizar a cobrança e remessa dos rendimentos nacionaes:

VII Cobrar e despendar os rendimentos do concelho, e bem assim as fintas, que na falta delles poderão impor aos moradores na forma que as leis determinarem.

No exercicio destas attribuições haverá recurso para a Autoridade competente (art. 216).

Do exposto se retira que as câmaras detinham o poder legislativo, no âmbito da elaboração de leis para o município, o poder tributário, no âmbito da repartição direta das contribuições pelos moradores do concelho, bem como, o poder de fiscalizar a cobrança e envio dos rendimentos nacionais.

Por seu turno, a Carta Constitucional de 1826, outorgada por D. Pedro IV, transforma o regime, passando de monárquico a monárquico constitucional.

A Carta Constitucional consagrou, também, a Administração Local, no seu Título VII denominado “Da Administração e Economia das Províncias”, nos Capítulos I denominado “Da Administração”, II denominado “Das Camaras” e III denominado “Da Fazenda Pública”.

O capítulo I fazia referência à Administração das províncias, que se compunham pelas províncias do Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo (artigos 2.º n.º 1 e 132.º).

O Capítulo II fazia referência à Administração das câmaras, tendo sido reduzido a três artigos (133.º a 135.º), contudo, manteve as diretrizes subjacentes à Constituição de 1822, nomeadamente, referia a existência de câmaras em todas as cidades e vilas às quais era atribuído o Governo económico e municipal dessas mesmas cidades e vilas (artigo 133.º). Quanto às eleições para os membros das câmaras, a Carta Constitucional remetia para a lei, determinando, contudo, que o vereador mais votado seria o presidente (artigo 134.º). Quanto às atribuições e exercício de funções das câmaras, a Carta Constitucional remetia para uma lei regulamentar (artigo 135.º).

Note-se que a Carta Constitucional de 1826 não fez nenhuma referência ao distrito enquanto parte da Administração local.

Todavia, é, efetivamente, com a Revolução Liberal que surge a democracia local, o âmbito da matriz-político-jurídica atual, no que ao conceito de descentralização diz respeito, apesar de, neste período, terem-se registado fases de maior e menor descentralização administrativa²⁸⁸. Neste sentido, urge-nos mencionar a reforma administrativa de Mouzinho da Silveira, em 1832, com o Decreto n.º 23, de 16 de Maio, que foi marcada pela centralização administrativa, tendo este dividido o reino em províncias, comarcas e concelhos, sendo estes geridos por administradores designados de prefeitos, sub-prefeitos e provedores, todos nomeados pelo Rei, que se faziam assistir por juntas coletivas, tendo eliminado os núcleos básicos da população, ou seja, as paróquias^{289/290}. Posteriormente, em 1836, entrou em vigor o Código Administrativo de Passos Manuel, com uma forte vertente de descentralização administrativa, visto que, consagrou o distrito, a câmara municipal e a freguesia e para cada uma destas divisões territoriais criou órgãos correspondentes, nomeadamente, a junta geral e a comissão executiva para o distrito, a câmara municipal para o concelho e a junta de paróquia para a freguesia. Por sua vez, devido à revogação da Constituição de 1838 e restaurada a Carta Constitucional de 1826, volta a haver nova reforma administrativa, em 1842, com o Código Administrativo de Costa Cabral, com uma forte vertente centralizada, o qual dividiu o território apenas em distritos e concelhos, passando a freguesia a ser apenas uma comunidade familiar e religiosa sem carácter administrativo²⁹¹. Já em 1878, com o Código Administrativo de Rodrigues Sampaio, a descentralização administrativa voltou a ganhar destaque, tendo havido um retorno a algumas das soluções do Código Administrativo de 1836, tendo sido o território dividido em distritos, concelhos e freguesias, tendo-se mantido como órgãos a câmara municipal e o administrador. Por último, o Código Administrativo de 1895/96, de João Franco, volta a ter uma vertente centralizadora, no sentido em que os concelhos eram classificados de acordo com critérios baseados na população e nas possibilidades financeiras, assim, foram divididos em concelhos urbanos, concelhos rurais perfeitos e concelhos rurais imperfeitos, sendo que, estes últimos tinham menor autonomia, visto que, as suas câmaras eram presididas pelo administrador do concelho, então, eram obrigados a

²⁸⁸ Ibid. pp 27

²⁸⁹ Só em 1916 passariam a ser designadas por freguesias, através da Lei n.º 621 de 23 de Junho.

²⁹⁰ SÁ, V. D. A Reforma administrativa liberal que precedeu a de Mousinho da Silveira. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 1985, Vol. 2 (1985): Historia, 201 a 216. pp 201

²⁹¹ SILVA, H. D. D. Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX. Jurismat: Revista Jurídica, 2012, n.º 1, 65 a 97. pp 72

associarem-se a um concelho urbano ou a um concelho rural perfeito, de modo a constituírem uma comarca administrativa. Contudo, em 1896, os concelhos rurais imperfeitos desapareceram e o município era constituído apenas por dois órgãos, a câmara municipal e o administrador do concelho.

Contudo, é com a primeira República, em 1910, que a Administração local volta a ganhar autonomia, nomeadamente, através da reposição do Código Administrativo de Rodrigues Sampaio, ainda que parcialmente, consagrando-se uma maior autonomia da Administração local, nomeadamente, com o alargamento da participação dos cidadãos e a divisão administrativa do território em distritos, concelhos e paróquias, estabelecendo-se, em cada um deles a criação de órgãos eleitos diretamente, tais como, a junta geral de distrito, a câmara municipal e a junta de paróquia²⁹². Além disto, a Constituição de 1911 consagrou no seu Título IV denominado “Das Instituições Locais Administrativas”, alguns princípios sobre a Administração local, nomeadamente, afastou a ingerência do poder executivo nos corpos administrativos, consagrando, assim, o princípio da autonomia da Administração local (incluindo a financeira), prevendo, também, a existência, para os poderes municipais e distritais, a existência de um órgão deliberativo e de um órgão executivo, assegurando, também, o referendo²⁹³.

Por sua vez, a Constituição de 1933, mais conhecida como a constituição do Estado Novo, na sua Parte II, designada por “Da Organização Política do Estado”, no seu Título VI, denominado “Das Circunscrições Políticas e Administrativas e das Autarquias Locais”, consagrou, no seu artigo 124.º, a divisão do território de Portugal continental em concelhos, freguesias, distritos e províncias, ressalvando que, os concelhos do Porto e de Lisboa subdividiam-se em bairros e estes em freguesias. Como corpos administrativos consagrou as câmaras municipais, as juntas de freguesia e os conselhos de província, segundo o seu artigo 125.º. As câmaras municipais tinham funções deliberativas e o presidente funções executivas, contudo, previa-se que as deliberações pudessem ser submetidas a referendo e a atuação administrativa das autarquias locais ficava sujeita à inspeção de agentes do Governo, tal como dispunham

²⁹² OLIVEIRA, A. C. *A Democracia Local em Portugal*. Edtion ed.: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021. 120 p. pp 77

²⁹³ FERREIRA, F. AND J. P. D. AMORIM Breve reflexão sobre o poder local em Portugal: do constitucionalismo liberal às reformas impostas pela intervenção da Troika. *Lusiada Revista de Direito Law Review*, 2023, 23-53. pp 27

os artigos 108.º, 126.º e 127.⁰²⁹⁴. Contudo, a Constituição de 1933 apesar de consagrar as freguesias e submeter à lei os casos em que os corpos administrativos podiam ser dissolvidos, a sua índole corporativista, característica do regime político do Estado Novo, considerava as autarquias locais como “elementos políticos” ou “elementos estruturais da Nação”, com representação na câmara corporativa, tal como dispunham os artigos 5.º e 102.⁰²⁹⁵.

4.1.1. A Constituição de 1976

A Constituição de 1976, fruto da Revolução dos Cravos que pôs fim ao regime do Estado Novo, na sua Parte III relativa à “Organização do Poder Político” tem o seu Título VIII dedicado ao “Poder Local”, dispondo que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, bem como o princípio da descentralização administrativa²⁹⁶. Para tanto, consagra as freguesias, os municípios e as regiões administrativas como autarquias locais, assim como a sua autonomia administrativa e financeira, incluindo, património, finanças e poder regulamentar próprio²⁹⁷, definindo, no seu artigo 237.º, n.º 2 as autarquias locais como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.”. Neste sentido escrevem FAUSTO FERREIRA e JOÃO PACHECO DE AMORIM²⁹⁸ que

As autarquias locais passaram a ser formas autónomas de administração, sendo os seus órgãos representativos eleitos democraticamente pelos residentes das respetivas circunscrições territoriais, por sufrágio direto, universal e secreto, deixando, assim, de ser uma forma de administração indireta do Estado, essencialmente dependente do mesmo.

A CRP de 1976, através da consagração do princípio do Estado unitário, no seu artigo 6.º, confere um papel importantíssimo ao poder local, nomeadamente, através da consagração expressa da sua autonomia administrativa e financeira, tal como dispõem

²⁹⁴ SILVA, H. D. D. Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX. Jurismat: Revista Jurídica, 2012, n.º 1, 65 a 97. pp 82

²⁹⁵ MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *Constituição Portuguesa Anotada - Volume III*. Edtion ed. Lisboa, 2020. 863 p. pp 381

²⁹⁶ SILVA, H. D. D. Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX. Jurismat: Revista Jurídica, 2012, n.º 1, 65 a 97. pp 86

²⁹⁷ Ibid. pp 86

²⁹⁸ FERREIRA, F. AND J. P. D. AMORIM Breve reflexão sobre o poder local em Portugal: do constitucionalismo liberal às reformas impostas pela intervenção da Troika. Lusíada Revista de Direito Law Review, 2023, 23-53. pp 29 e 30

os artigos 237.º e 238.º, na sua versão atual, bem como, a existência de um órgão com poderes deliberativos e um órgão com poderes executivos por aquele responsável, tal como dispõe o seu artigo 239.º.

Assim, esta CRP trouxe como principais inovações, nomeadamente, a criação de regiões administrativas em Portugal continental (artigos 255.º e ss), a consagração de associações e federações de municípios (artigo 253.º), a possibilidade de, por via legislativa, se estabelecer nas grandes áreas urbanas outras formas de organização territorial autárquica (artigo 236.º, n.º 3), a explícita previsão de poder regulamentar próprio (artigo 241.º), o duplo princípio da justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e da necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau (artigo 240.º, n.º2), a participação dos municípios nas receitas provenientes de impostos (artigo 254.º), nas freguesias de população diminuta, consagrou a possibilidade legal de substituição da assembleia de freguesia pelo plenário de cidadãos eleitores, o que significa a introdução de uma componente de democracia direta (artigo 245.º, n.º 1), a incorporação das organizações populares de base (organizações de moradores) nas freguesias (artigos 248.º e 263.º e ss), a autonomia das autarquias locais como limite material de revisão constitucional (artigo 288.º, alínea n). Com a revisão constitucional de 1982, consagrou-se formas de organização específicas nas ilhas (artigo 236, n.º 3), consultas diretas aos cidadãos eleitores, nomeadamente, o referendo local, o que significa a introdução de uma componente de democracia semi-direta (artigo 240.º), cingiu-se a tutela administrativa à tutela da legalidade (artigo 242.º, n.º 1), garantiu-se, às autarquias locais, quadros de pessoal próprios (artigo 243.º), impôs que a criação, modificação ou extinção dos municípios apenas pode ser efetuada por lei, tendo os órgãos das autarquias locais abrangidas de ser consultados para o efeito (artigo 249.º), e eliminou-se a possibilidade legal de obrigatoriedade de constituição de federações de municípios, passando a ser facultativo (artigo 253.º). Com a revisão constitucional de 1989, extinguiram-se os conselhos municipais e regionais (órgãos consultivos de representação de interesses – antigos artigos 253.º e 261.º), e suprimiu-se o princípio da correspondência entre as áreas das regiões administrativas e das regiões-plano (artigo 256.º). Por último, com a revisão constitucional de 1997, consagrou-se expressamente o princípio da subsidiariedade como um princípio fundamental da CRP (artigo 6.º, n.º 1), consagrou-

se a existência de polícias municipais para proteção das comunidades locais (artigo 237.º, n.º 3), as autarquias locais passaram a ter poderes tributários (artigo 238.º, n.º 4), devolveu-se para a lei a forma de eleição dos titulares dos órgãos executivos colegiais (artigo 239.º, n.º 3), consagrou-se a possibilidade de candidaturas de grupos de cidadãos para a eleição dos órgãos das autarquias locais (artigo 239.º, n.º 4), admitiu-se a iniciativa popular de referendo (artigo 240.º, n.º 2), contemplou-se a possibilidade de as freguesias constituírem associações (artigo 247.º), consagrou-se a existência de atribuições próprias das associações e federações de municípios (artigos 253.º), e alterou-se o regime de instituição concreta das regiões administrativas (artigo 256.º)²⁹⁹.

4.2. A descentralização e a descentralização administrativas

Decorre do artigo 235.º da CRP a obrigatoriedade da existência de autarquias locais na organização da Administração Pública. Assim, em todo o território nacional, a comunidade política portuguesa é organizada tendo em conta a existência de autarquias locais, o que significa que nenhuma parte do país pode deixar de estar organizada sob a forma de autarquia local, o que se traduz numa ideia de separação territorial de poderes, com limitações recíprocas entre os respetivos órgãos. Deste modo, as autarquias locais, enquanto manifestação do Poder Local, configuram uma forma de limitação do poder político, visto que o passam a integrar, aplicando-se-lhes, para tanto, os artigos 111.º, 113.º e 116.º da CRP, enquanto princípios gerais sobre a organização do poder político³⁰⁰.

Neste sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL³⁰¹ definiu a organização administrativa como “(...) o modo de estruturação concreta que, em cada época, a lei dá à Administração Pública de um dado país.”.

²⁹⁹ MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *Constituição Portuguesa Anotada - Volume III*. Edtion ed. Lisboa, 2020. 863 p. pp 381 e 382

³⁰⁰ Ibid. pp 382 a 384

³⁰¹ AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 613

Por seu turno, FERNANDA OLIVEIRA e FIGUEIREDO DIAS³⁰² definem a organização administrativa como “(...) o aparelho ou o conjunto estruturado de unidades organizatórias que desempenham, a título principal, a função administrativa (...)”, tendo como “(...) elementos básicos as pessoas coletivas de direito público, que se manifestam através de órgãos administrativos e os serviços públicos, que pertencem a cada ente público e que atuam na dependência dos respetivos órgãos.”.

A inclusão de normas de organização administrativa na CRP deve-se ao facto desta matéria estar diretamente relacionada com os princípios e valores subjacentes à democracia e ao Estado de direito vigentes³⁰³.

Neste sentido, a CRP delimita os fins qua a atuação da Administração Pública deve seguir e, para alcançar esses mesmos fins, estabelece que esta deve determinar as formas de descentralização e desconcentração administrativas, que cabe à lei concretizar. Note-se que, a estrutura da Administração Pública deve estar organizada de forma a que esta possa prosseguir os seus fins, nomeadamente, a prossecução do interesse público³⁰⁴, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, tal como dispõe o artigo 266.º da CRP.

Para o efeito, a organização administrativa deve respeitar dois eixos cruciais: a desconcentração e a descentralização, cumprindo, assim, o disposto nos artigos 235.º e 266.º n.º 1³⁰⁵ da CRP. Contudo, importa distinguir os dois conceitos, já que, o primeiro “(...) se põe apenas dentro do Estado”³⁰⁶, ou seja, diz respeito às relações dos órgãos da mesma pessoa coletiva pública; e o segundo diz respeito às “(...) relações entre o Estado e as demais pessoas colectivas públicas (...)”³⁰⁷. Todavia, iremos abordar com

³⁰² OLIVEIRA, F. P. AND J. E. F. DIAS *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edtion ed. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2021. 413 p. pp 59

³⁰³ DUARTE, B. A. M. *Descentralização Administrativa Novos Caminhos, Novas Realidades*. Universidade de Lisboa, 2016. pp 39

³⁰⁴ ANTUNES, L. F. C. *O DIREITO ADMINISTRATIVO E A SUA JUSTIÇA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI ALGUMAS QUESTÕES*. Edtion ed. Coimbra: LIVRARIA ALMEDINA - COIMBRA, 2001. 143 p. pp 15

³⁰⁵ “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.”.

³⁰⁶ AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 689

³⁰⁷ *Ibid.* pp 689

mais pormenor o conceito de descentralização, já que é o mais importante para o objeto deste estudo.

4.2.1. Breve alusão à desconcentração administrativa

Segundo DIOGO FREITAS DO AMARAL³⁰⁸ a desconcentração administrativa

(...) é o sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos à direcção e supervisão daquele. (...) A desconcentração traduz-se num processo de descongestionamento de competências.

Por seu turno, ISA ANTÓNIO³⁰⁹ define a desconcentração como a repartição de poderes

(...) por diversos órgãos ou agentes, no seio da mesma pessoa coletiva a que pertencem e a que se inserem, sendo a “hierarquia” um exemplo de desconcentração vertical e a figura da “delegação de poderes” um exemplo da desconcentração derivada.

A delegação de poderes configura, então, uma forma de desconcentração administrativa, visto que entende-se por delegação “o ato pelo qual um órgão de uma pessoas coletiva pública permite que outro órgão, em princípio da mesma pessoa coletiva, exerça uma competência que continua a ser do primeiro órgão.”³¹⁰.

4.2.2. A descentralização administrativa

A CRP dispõe, no seu artigo 6.º, n.º 1 que Portugal é um Estado unitário “(...) e respeita na sua organização e funcionamento (...) os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.”. Assim, a par dos princípios da subsidiariedade e da descentralização administrativa, está a autonomia local, consagrando-se, desta forma, a democracia.

A descentralização ou centralização administrativa diz respeito à organização interna das pessoas coletivas públicas. Diz-se centralizado o sistema em que todas as atribuições administrativas são conferidas ao Estado, não existindo, para tanto, outras

³⁰⁸ Ibid. pp 690

³⁰⁹ ANTÓNIO, I. *Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo*. Edtion ed.: Edições Almedina, S.A., 2023. 646 p. pp 89

³¹⁰ OLIVEIRA, F. P. AND J. E. F. DIAS *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edtion ed. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2021. 413 p. pp 98

peças coletivas públicas para assegurar o exercício da função administrativa. Pelo contrário, diz-se descentralizado o sistema em que a função administrativa não é monopólio do Estado, ou seja, existem outras peças coletivas territoriais que exercem a função administrativa³¹¹.

A descentralização administrativa pode ser definida como

(...) o exercício repartido da função administrativa, por parte de uma multiplicidade de entidades públicas (peças coletivas), para além do denominado Estado-Administração, sendo atenuada ou, em certos casos, eliminada, a centralização de poderes³¹².

Neste sentido, escreve PAULO OTERO³¹³ que “o princípio da descentralização diz-nos que o exercício das funções do Estado, não podendo ser um monopólio estadual, deve ser repartido por uma pluralidade de entidades (...)”.

Na mesma linha de pensamento escrevem JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS³¹⁴ que

o princípio da descentralização democrática da administração pública significa que, na medida do possível e dos meios adequados às matérias, a Administração deve organizar-se através de peças coletivas distintas de Estado com participação dos cidadãos.

Por seu turno, MARTA REBELO³¹⁵ escreve que

A descentralização pode definir-se como fenómeno de atribuição de poderes públicos a entidades infra-estaduais e, em certa medida, como princípio orientador da actuação do Estado na procura de formas eficientes de satisfação das necessidades sociais básicas e da organização do território.

³¹¹ NICO, R. M. R. "O papel das Comunidades Intermunicipais na descentralização administrativa - O caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo". Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, 2013. pp 34

³¹² ANTÓNIO, I. *Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo*. Edtion ed.: Edições Almedina, S.A., 2023. 646 p. pp 89

³¹³ OTERO, P. *Manual de Direito Administrativo Volume I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2014. 596 p. pp 363

³¹⁴ MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA ANOTADA - VOLUME I*. Edtion ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 1045 p. pp 110 e 111

³¹⁵ REBELO, M. *DESCENTRALIZAÇÃO E JUSTA REPARTIÇÃO DE RECURSOS ENTRE O ESTADO E AS AUTARQUIAS LOCAIS*. Edtion ed. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2007. 254 p. pp 23

Contudo, tal como destacam MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS³¹⁶

(...), não basta que, além do Estado, outras pessoas coletivas exerçam a função administrativa, é necessário que essas pessoas coletivas e os seus órgãos sejam investidos pela lei de atribuições e competências que permitam efetivamente a aproximação da administração às populações e que lhes sejam afetados os recursos humanos e financeiros necessários suficientes para que possam prosseguir aquelas atribuições e exercer aquelas competências.

No que lhe concerne, DIOGO FREITAS DO AMARAL³¹⁷, afirma que a descentralização administrativa tem de ser distinguida e definida em dois planos, o plano jurídico e o plano político-administrativo.

No plano jurídico, diz-se descentralizado “(...) o sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais – designadamente, as autarquias locais.”³¹⁸. Já no plano político-administrativo, existe um sistema descentralizado quando,

(...) os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respectivas populações, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências, e quando estiverem sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa, em regra restritas ao controlo da legalidade.

Contudo, na doutrina há quem defenda uma distinção dentro do conceito do princípio da descentralização administrativa, ou seja, um conceito estrito e um conceito impróprio de descentralização³¹⁹. Assim, numa visão estrita, a descentralização administrativa implica a separação de alguns setores da Administração central e a sua gestão a entidades públicas autónomas, possuidoras de interesses coletivos próprios, enquadrando-se aqui a Administração autónoma, nomeadamente, as autarquias locais. Por sua vez, no sentido impróprio, a descentralização compreende

(...) todas as formas de transferência de poderes estaduais para outras entidades jurídicas públicas com ou sem base pessoal, com ou sem interesses próprios, incluindo

³¹⁶ SOUSA, M. R. D. AND A. S. D. MATOS *Direito Administrativo Geral - Tomo I - Introdução e Princípios Fundamentais*. Edtion ed.: Dom Quixote, 2008. 245 p. pp 145 e 146

³¹⁷ AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 723

³¹⁸ Ibid. pp 723

³¹⁹ ALEXANDRINO, J. M. *Tratado de Direito Administrativo Especial Volume IV - Direito das Autarquias Locais*. Coordenadores: Paulo Otero e Pedro Costa Gonçalves. Edtion ed.: Edições Almedina, S.A., 2010. 368 p. pp 97 a 100

as criadas sobretudo pelo Estado para melhor desempenho das suas tarefas, como é o caso dos institutos públicos e das empresas públicas³²⁰.

Neste sentido, escrevem FERNANDA PAULA OLIVEIRA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS³²¹ que

(...) apenas existirá descentralização em sentido estrito quando as várias tarefas públicas estiverem atribuídas a unidades administrativas infraestaduais que, para além de se encontrarem dotadas de autonomia em relação ao Estado (autonomia jurídica, património separado, autonomia administrativa e financeira), detêm ainda a capacidade de gerir autonomamente os seus assuntos.

Do exposto, retira-se que o conceito que nos importa para efeitos do presente estudo é o da descentralização administrativa em sentido estrito, pelo que, quando nos referirmos ao conceito de descentralização é a este a que queremos aludir.

Assim, o princípio da descentralização equivale à Administração autónoma, isto é, "(...) aquela que prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e por isso se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas actividades, sem sujeição a hierarquia ou a superintendência do Governo"³²², estando apenas sujeita à tutela do Estado, tal como dispõem os artigos 199.º, alínea d) e 267.º, n.º 2 da CRP.

A par do princípio da descentralização administrativa, importa referir o princípio da autonomia das autarquias locais, com assento constitucional no artigo 6.º, que consagra a atribuição de poderes próprios às autarquias locais e o seu exercício com autonomia. Assim, a independência e autonomia das autarquias locais é a consagração do princípio da descentralização administrativa em sentido estrito, que impõe, dessa forma, que a organização administrativa seja constituída por diferentes pessoas coletivas distintas do Estado, isto é, independentes da Administração central³²³, tal como se analisará.

³²⁰ CANOTILHO, J. J. G. AND V. MOREIRA *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Edtion ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p. pp 235

³²¹ OLIVEIRA, F. P. AND J. E. F. DIAS *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edtion ed. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2021. 413 p. pp 107

³²² AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 360

³²³ SOBRAL, R. M. R. *A Delegação de Competências nos Municípios - Verdadeira Descentralização? -*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018. pp 14

4.2.3. O princípio da subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade tem assento constitucional, nomeadamente, nos artigos 6.º, n.º 1 e 7.º, n.º 6 da CRP, apesar de ter um duplo enquadramento, isto é, a nível interno (ordenamento jurídico nacional) e externo³²⁴ (ordenamento jurídico da UE), respetivamente. Assim, a subsidiariedade, enquanto princípio, orienta a organização e funcionalidade do Estado unitário, particularmente, a relação estabelecida entre o Estado e as demais pessoas coletivas públicas, especialmente, as que integram a Administração territorial autónoma³²⁵. Assim, o princípio da subsidiariedade insurge-se contra uma organização administrativa centralizada, visto que o seu conceito, por definição, baseia-se na existência de uma repartição de poderes entre entidades distintas e em diferentes níveis, apesar de se unirem para a concretização dos mesmos fins³²⁶. Deste modo, a subsidiariedade autonomiza-se em relação ao princípio da autonomia das autarquias locais e ao princípio da descentralização administrativa, servindo, antes, como princípio orientador da organização e funcionamento do Estado unitário, tal como se expôs anteriormente^{327/328}.

Neste sentido PAULO OTERO³²⁹ entende o princípio da subsidiariedade como “(...) tudo aquilo que puder ser feito pelas estruturas mais próximas ou de nível inferior não deverá ser feito, respetivamente, pelas estruturas mais distantes ou de nível mais elevado (...)”.

³²⁴ A este respeito dispõe o artigo 5.º, n.º 3 do TUE que “em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.”.

³²⁵ MORAIS, C. B. D. A DIMENSÃO INTERNA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NO ORDENAMENTO PORTUGUÊS atualização e adaptação. In *Il Principio di Sussidiarietà in Alcuni Ordinamenti Costituzionali Contemporanei*. 1998, p. 780-821. pp 790

³²⁶ SOBRAL, R. M. R. A Delegação de Competências nos Municípios - Verdadeira Descentralização? -. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018. pp 23

³²⁷ MORAIS, C. B. D. A DIMENSÃO INTERNA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NO ORDENAMENTO PORTUGUÊS atualização e adaptação. In *Il Principio di Sussidiarietà in Alcuni Ordinamenti Costituzionali Contemporanei*. 1998, p. 780-821. pp 792 e 793

³²⁸ CANOTILHO, J. J. G. AND V. MOREIRA *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Edtion ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p. pp 234

³²⁹ OTERO, P. *Manual de Direito Administrativo Volume I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2014. 596 p. pp 362

Na mesma senda escrevem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA³³⁰ que o princípio da subsidiariedade abarca duas vertentes, “(...) a ideia de “proximidade do cidadão” e de administração autónoma, com a conseqüente separação de atribuições, competências e funções dos órgãos da administração autárquica.”.

Por seu turno escrevem JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS³³¹ que

Há duas maneiras de entender o princípio da subsidiariedade: ou como expressão de anterioridade e primariedade de qualquer ente ou comunidade frente a outro ente ou comunidade de grau superior maxime ao Estado, de tal sorte que só supletivamente, na medida em que aquele ente não possa ir ao encontro das necessidades das pessoas que o constituem, o ente de grau superior deve intervir; ou como postulado pragmático de que é preferível o exercício de atribuições e competências por entes mais próximos das pessoas e dos seus problemas concretos, sempre que os possam exercer melhor e mais eficazmente do que o Estado.

Por sua vez escreve NUNO ALBUQUERQUE SOUSA³³² que

O Estado deve, no âmbito local, intervir subsidiariamente em relação às entidades públicas locais. As autarquias têm uma competência geral para administrar em termos locais quanto a atribuições que não sejam confiadas por lei a outras entidades públicas. Por motivo de eficácia, a administração local deve ter uma actuação preferencial, no âmbito das suas atribuições, em relação à administração estadual.

Em suma, o princípio da subsidiariedade não atribui, antes regula competências, atuando, assim, no âmbito de competências e atribuições concorrentes. Estipula o preceituado princípio que as funções que podem ser concretizadas por instância inferior, não devem sê-lo por instância superior, a menos que aquela não esteja em condições ou capacitada para o fazer e se assim for alcançado melhor resultado, tal como dispõe o artigo 4.º, n.º 3 da Carta Europeia de Autonomia Local³³³. Tal não podia deixar de ser, tendo em conta que, as autarquias locais, em comparação à Administração central, estarão mais aptas para responder aos interesses e necessidades das pessoas residentes no território destas, devido à sua relação de proximidade.

³³⁰ CANOTILHO, J. J. G. AND V. MOREIRA *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Edtion ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p. pp 233 e 234

³³¹ MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA ANOTADA - VOLUME I*. Edtion ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 1045 p. pp 107

³³² SOUSA, N. J. V. A. *Noções de Direito Administrativo*. Edtion ed.: Coimbra Editora, 2011. 508 p. pp 180

³³³ Doravante designada por CEAL.

4.2.4. O princípio da autonomia local

O princípio da autonomia local tem assento constitucional no artigo 6.º, n.º 1 da CRP. Tal princípio é uma consequência ou vertente do princípio da descentralização, tal como foi por nós analisado, projetando-se, dessa forma, na estrutura organizacional descentralizada do Estado. Note-se que a consagração constitucional das autarquias locais tal como a estamos a analisar, existe, efetivamente, devido aos interesses próprios das suas populações, que se diferenciam do interesse público nacional geral e, por isso, urge a necessidade da existência das autarquias locais, enquanto entidades zeladoras de tais interesses.

Neste sentido, escrevem VITAL MOREIRA e GOMES CANORTILHO³³⁴ que o significado da expressão “autonomia das autarquias locais” plasmado no referido artigo 6.º da CRP, denota que

As autarquias locais são formas de administração autónoma territorial, de descentralização territorial do Estado, dotadas de órgãos próprios, de atribuições específicas correspondentes a interesses próprios e não meras formas de administração indireta ou mediata do Estado.

Tal como ensinou DIOGO FREITAS DO AMARAL³³⁵, o princípio da autonomia local exige a existência do direito e capacidade efetiva de as autarquias locais gerirem uma parte importante dos assuntos públicos no interesse das respetivas populações, o direito de participação na definição das políticas públicas nacionais que digam respeito aos interesses das respetivas populações, o direito de partilhar com o Estado (ou regiões) as decisões sobre matérias de interesse comum e o direito de regulamentação da aplicação das normas ou planos nacionais de forma a adaptá-los aos interesses e realidades das populações respetivas.

³³⁴ CANOTILHO, J. J. G. AND V. MOREIRA *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Edtion ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p. pp 234

³³⁵ AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 417 e 418

Neste âmbito, a CEAL³³⁶ teve um papel importantíssimo, como se passará a explicar.

Logo no seu artigo 2.º consagra o princípio da autonomia local enquanto fundamento constitucional e legal, devendo, por isso, ser reconhecido pela Constituição e pela lei.

No seu artigo 3.º consagra o conceito de autonomia local, estipulando que deve entender-se “(...) por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”, referindo, para tanto, que este direito das autarquias locais “(...) é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, directo e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles(...)”, prevendo ainda a possibilidade do recurso a formas de participação directa dos cidadãos nos assuntos das autarquias, permitidas por lei, nomeadamente, às assembleias de cidadãos e ao referendo.

O artigo 4.º contempla o âmbito da autonomia local, estipulando que as atribuições das autarquias locais são fixadas pela Constituição ou pela lei, acrescentando que, dentro dos limites da lei, as autarquias locais têm liberdade de iniciativa total no que diz respeito a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a outra autoridade. Consagra, também, que o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos, sem prejuízo de exigências de eficácia e economia. Note-se que as atribuições das autarquias locais devem ser plenas e exclusivas, assim, não devem ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central ou regional, sem prejuízo do disposto na lei. Por último, mas não menos importante, o n.º 5 do referido artigo dispõe ainda que a Administração deve consultar as autarquias locais no que à planificação e decisão relativas a questões do seu interesse diz respeito. No mesmo sentido dispõe o artigo

³³⁶ A CEAL foi aprovada em Junho de 1985, em Estrasburgo, no seio do Conselho da Europa, com o intuito e vontade das “associações internacionais dos representantes eleitos das autarquias locais serem reconhecidas, num plano jurídico internacional, as regras fundamentais que asseguram a independência política, administrativa e financeira das instituições que os seus membros personificam” (relatório explicativo anexo à CEAL).

5.º, ao ressaltar que as autarquias locais devem ser consultadas previamente em relação a possíveis alterações dos seus limites territoriais.

O artigo 6.º prevê a adequação das estruturas e meios administrativos às funções das autarquias locais, de forma a que estas possam adaptá-las às suas necessidades específicas com a finalidade de obter uma gestão eficaz, nomeadamente, no que diz respeito ao estatuto do pessoal autárquico que se deve basear em princípios de qualidade, mérito e competência.

O artigo 8.º consagra a forma da tutela administrativa dos atos das autarquias locais, que se reconduz a uma fiscalização pelo respeito da legalidade e dos princípios constitucionais.

O artigo 9.º estipula os recursos financeiros das autarquias locais, nomeadamente, o direito a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor para o exercício das suas atribuições. Ressalva ainda que uma parte dos seus recursos financeiros deve provir de rendimentos e de impostos locais, em termos por estas definidos, dentro dos limites da lei.

O artigo 10.º prevê o direito de associação das autarquias locais, que compreende o direito de se associarem entre si, no exercício das suas funções e para a realização de tarefas comuns.

Por último, o artigo 11.º consagra o direito de proteção legal da autonomia local, que consiste no direito de as autarquias locais recorrerem à via judicial a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelo princípio da autonomia local.

Em suma, a CEAL vem densificar o regime da autonomia do poder local e que, no caso português, se encontra acautelado na CRP, nomeadamente, quanto aos direitos das autarquias locais decorrentes do princípio da autonomia local e as suas implicações/condicionantes na atuação da Administração central.

4.2.5. A relação entre a Administração central e a Administração local

A descentralização administrativa, por definição, assenta na repartição das atribuições administrativas por diversas pessoas coletivas públicas diferentes do Estado. Assim, com a descentralização surgiu, paralelamente, o mecanismo da tutela. Urge, então, a necessidade de referir de que forma é exercido controlo por parte da Administração central em relação à Administração local, enquanto agente protetor do interesse público.

Tendo em conta o que se expôs anteriormente, as autarquias locais integram a Administração autónoma, pelo que, segundo o artigo 199.º, alínea d) da CRP estão sujeitas à tutela do Governo. Tal como aponta JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE³³⁷, a tutela “(...) vale num quadro de descentralização em sentido estrito, nas relações entre o Governo e os órgãos das administrações autónomas, territoriais ou corporativas.”.

DIOGO FREITAS DE AMARAL³³⁸ define a tutela administrativa como o “(...) conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa colectiva pública na gestão de outra pessoa colectiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação.”.

Neste sentido, a tutela administrativa, quanto ao fim, abrange a tutela da legalidade e a tutela de mérito. A primeira tem como finalidade o controlo da legalidade das decisões da entidade tutelada e a segunda tem em vista o controlo do mérito das decisões administrativas da entidade tutelada³³⁹. Por sua vez, quanto ao conteúdo, a tutela administrativa desdobra-se em tutela integrativa, inspetiva, sancionatória, revogatória e substitutiva. A primeira consiste na autorização ou aprovação de atos da entidade tutelada pela entidade tutelar; a segunda compreende a fiscalização dos órgãos, serviços, documentos e contas da entidade tutelada; a terceira é a faculdade de a entidade tutelar aplicar sanções à entidade tutelada devido a irregularidades

³³⁷ ANDRADE, J. C. V. D. *LIÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO*. Edtion ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017. 302 p. pp 98

³³⁸ AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 729

³³⁹ *Ibid.* pp 731

detetadas no seio desta; a quarta consiste na revogação dos atos administrativos praticados pela entidade tutelada; e a quinta abarca o suprimento de omissões da entidade tutelada, em que a entidade tutelar pratica em vez dela e por conta dela, os atos que forem legalmente devidos³⁴⁰.

Nos termos do artigo 242.º, n.º 1 da CRP, a tutela exercida pelo Governo sobre as autarquias locais consiste numa tutela de legalidade, ou seja, “(...) consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei.”.

Neste sentido importa referir que a Lei n.º 27/96, de 1 de agosto que instituiu a Lei da Tutela Administrativa, veio estabelecer o regime jurídico da tutela administrativa a que estão sujeitas as autarquias locais, tal como dispõe o seu artigo 1.º. Assim, das formas de tutela enunciadas, apenas se aplicam às autarquias locais a tutela inspetiva e integrativa, segundo os artigos 2.º e 3.º da referida lei, sendo que, a primeira é exercida através da realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias e a segunda através da autorização ou aprovação de atos a praticar ou praticados pelas autarquias locais. A este respeito importa mencionar que o facto de as autarquias locais estarem sujeitas à tutela integrativa, por parte do Governo, tal facto não diminui a sua autonomia constitucionalmente consagrada, visto que, a entidade tutelar nunca poderá modificar o conteúdo do ato praticado pelas autarquias e, por isso, substituir-se a estas. A autorização e a aprovação destinam-se, apenas, a concluir se os atos foram praticados ou serão praticados em conformidade com a lei³⁴¹. Importa ainda referir que, a tutela administrativa sobre as autarquias locais, apesar de ser competência do Governo, esta pode ser assegurada, de forma articulada, no âmbito das suas competências, pelos Ministérios das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, tal como dispõe o artigo 5.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto.

Face ao exposto neste subcapítulo, conclui-se que, no caso português, a Administração Pública tem de ser, obrigatoriamente, desconcentrada e descentralizada, respeitando os princípios constitucionais da descentralização administrativa, da

³⁴⁰ Ibid. pp 734

³⁴¹ SANTOS, C. T. D. TUTELA ADMINISTRATIVA SOBRE AS AUTARQUIAS LOCAIS - LIMITES E DESENVOLVIMENTOS. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2023. pp 72 e 73

subsidiariedade e da autonomia local, estando as autarquias locais sujeitas, apenas, ao controlo da legalidade dos seus atos por parte do Governo. Desta forma, consagra-se uma limitação do poder político, nomeadamente, da Administração central, concretizando, assim, o disposto nos artigos 6.º n.º 1 e 237.º da CRP; e, por sua vez, respeitando o disposto no artigo 2.º da CRP, nomeadamente, no que diz respeito à soberania popular, ou seja, “(...) a participação dos cidadãos na tomada das decisões públicas em matérias que concernem aos seus interesses (...)”³⁴².

4.3. As autarquias locais

4.3.1. Noção e âmbito

As autarquias locais integram a Administração autónoma enquanto elemento da organização do Estado democrático e em cumprimento do princípio da descentralização administrativa e, por isso, são entidades distintas do Estado, visto que prosseguem fins específicos e são dotadas de independência, estando apenas os seus atos sujeitos ao controlo da legalidade por parte da Administração central, designadamente, o Governo.

O artigo 235.º, n.º 2 da CRP consagra as autarquias locais como sendo “(...) pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.”. Assim, retiram-se do referido artigo quatro elementos caracterizadores das autarquias locais, designadamente, a circunscrição territorial, o agregado populacional, os interesses próprios³⁴³ e os órgãos representativos³⁴⁴, acresce, também, que são pessoas coletivas públicas.

Neste sentido, FERNANDA OLIVEIRA e FIGUEIREDO DIAS³⁴⁵ definem as autarquias locais como “(...) pessoas coletivas públicas, de base territorial (assentam

³⁴² AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p., pp 725

³⁴³ SOUSA, A. F. D. *Direito Administrativo das Autarquias Locais*. Edtion ed. Lisboa: Luso Livro, 1992. 247 p. pp 16

³⁴⁴ REBELO, M. *DESCENTRALIZAÇÃO E JUSTA REPARTIÇÃO DE RECURSOS ENTRE O ESTADO E AS AUTARQUIAS LOCAIS*. Edtion ed. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2007. 254 p. pp 157

³⁴⁵ OLIVEIRA, F. P. AND J. E. F. DIAS *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edtion ed. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2021. 413 p. pp 82

numa fração de território), que asseguram a prossecução de interesses próprios do respetivo agregado populacional através de órgãos próprios, por estes eleitos.”.

No mesmo sentido, escreveu DIOGO FREITAS DO AMARAL³⁴⁶ que

(...) as “autarquias locais” são pessoas colectivas públicas de população e de território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes.

Face ao exposto, urge-nos densificar os elementos caracterizadores das autarquias locais, designadamente, a circunscrição territorial, o agregado populacional, os interesses próprios e os órgãos representativos.

Assim, a circunscrição territorial, ou território autárquico corresponde a uma parte do território do Estado e é designada por circunscrição administrativa, o qual delimita o exercício das competências e atribuições das autarquias locais e distingue-se da autarquia local enquanto pessoa coletiva pública que se organiza no âmbito desse território³⁴⁷. Contudo, note-se que, ao abrigo do artigo 4.º, alíneas a), b), f) e g) do DL n.º 477/80, de 15 de outubro, fazem parte do domínio público e, por isso, integram o património do Estado e não das autarquias locais, designadamente, as águas territoriais com os seus leitos, as águas marítimas interiores com os seus leitos e margens e a plataforma continental; os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis com os respetivos leitos e margens e, bem assim, os que por lei forem reconhecidos como aproveitáveis para produção de energia elétrica ou para irrigação; as camadas aéreas superiores aos terrenos e às águas do domínio público, bem como as situadas sobre qualquer imóvel do domínio privado para além dos limites fixados na lei em benefício do proprietário do solo e os jazigos minerais e petrolíferos, as nascentes de águas mineromedicinais, os recursos geotérmicos e outras riquezas naturais existentes no subsolo, com exclusão das rochas e terras comuns e dos materiais vulgarmente empregados nas construções.

³⁴⁶ AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 408

³⁴⁷ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenia*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 16

Por sua vez, o agregado populacional corresponde à população residente³⁴⁸ naquela circunscrição administrativa, incluindo, além dos cidadãos portugueses, os cidadãos estrangeiros, os apátridas e os cidadãos europeus³⁴⁹ e é em função deste que se definem os interesses próprios que as autarquias prosseguem. Note-se que é através da integração de determinado agregado populacional de uma autarquia local que o indivíduo adquire direitos e deveres, nomeadamente, o direito ao voto. É, sobretudo, através do direito de voto que o indivíduo se relaciona com o poder local, designadamente, com as entidades administrativas que o compõem (os seus órgãos e serviços), a par da participação nos referendos locais e do exercício de direitos políticos *latu sensu*³⁵⁰.

No que aos interesses comuns ou próprios diz respeito, estes são o fundamento da existência das autarquias locais, visto que, estas existem para prosseguir os interesses de que são titulares os residentes na sua circunscrição administrativa. Consequentemente, as atribuições das autarquias locais coincidem com tais interesses, visto que, estas atuam no interesse das respetivas populações e na medida desses interesses³⁵¹. Com efeito, a existência de interesses próprios de uma comunidade, como os interesses locais, são um dos fundamentos do princípio da descentralização administrativa, visto que, tais interesses serão prosseguidos de forma mais eficiente por essa comunidade através dos órgãos por esta eleitos diretamente. Note-se que os interesses comuns de determinada comunidade local distinguem-se dos interesses nacionais e, por isso, exigem a existência de órgãos locais eleitos pelos residentes para os prosseguir, não podendo a Administração central, em princípio, prosseguir tais interesses, ao abrigo do princípio da subsidiariedade.

Por último, os órgãos representativos estão encarregues da administração das autarquias locais, em representação das populações que a compõem, sendo eleitos

³⁴⁸ ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA refere que “a segunda residência ou local de trabalho não conferem “direito de pertença” a uma autarquia local.”, bem como a naturalidade. OLIVEIRA, A. C. D. *DIREITO DAS AUTARQUIAS LOCAIS*. Edtion ed. Coimbra: COIMBRA EDITORA, 1993. 384 p. pp 258 e 259

³⁴⁹ Neste sentido veja-se o disposto no artigo 15.º, n.ºs 4 e 5 da CRP.

³⁵⁰ DUARTE, B. A. M. *Descentralização Administrativa Novos Caminhos, Novas Realidades*. Universidade de Lisboa, 2016. pp 113

³⁵¹ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenia*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 18

através de eleições livres (eleições autárquicas) pelas respetivas populações, para o exercício dos respetivas funções³⁵².

Note-se que é de extrema importância, para o objeto do presente estudo, a classificação das autarquias locais enquanto pessoas coletivas públicas de território e de população³⁵³, “(...) o que significa que se encontram organizadas numa porção de território, o qual delimita o exercício geográfico das suas atribuições e competências (...)”³⁵⁴ e que, “(...) os residentes no território das autarquias constituem a sua população, sendo os interesses a prosseguir pelas autarquias definidos em função dos interesses comuns do seu conjunto populacional.”³⁵⁵.

Assim, e em concordância com o artigo 6.º, n.º 1 da CRP, conclui-se que, estamos perante pessoas coletivas de direito público que integram a Administração autónoma e diferenciam-se do Estado, sendo dotadas de autonomia. Deste modo, de forma a gerirem os assuntos pertencentes às comunidades locais que representam, a autonomia das autarquias locais configura-se em: autonomia (personalidade) jurídica; administrativa; normativa; disciplinar interna; sancionatória; de orientação; organizatória; estatutária; financeira, que por sua vez se desdobra em: autonomia patrimonial, orçamental, de tesouraria, creditícia e poderes tributários autárquicos; e autogoverno³⁵⁶, tal como dispõe a CEAL e a CRP.

A CRP estabelece a existência de autarquias locais, visto que, tal como se expôs, pretende-se criar o nível local e regional, que se distinguem do nível estatal e, por isso, devem ser desagregados deste. Neste sentido, o artigo 236.º, ao abrigo do princípio da tipicidade³⁵⁷, consagra três espécies de autarquias locais, designadamente, as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. Note-se que no que diz

³⁵² AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 409 a 412

³⁵³ OLIVEIRA, F. P. AND J. E. F. DIAS *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edtion ed. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2021. 413 p. pp 82

³⁵⁴ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenía*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 16

³⁵⁵ *Ibid.* pp 16

³⁵⁶ OLIVEIRA, F. P. AND J. E. F. DIAS *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edtion ed. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2021. 413 p. pp 80 e 81

³⁵⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional - Processo n.º 354/13. In *TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Portugal*. Tribunal Constitucional, 2013b.

respeito às autarquias locais não existe qualquer hierarquia visto que estas “(...) são estruturas territorialmente independentes (...)”³⁵⁸.

4.3.2. As freguesias

As freguesias³⁵⁹ são autarquias locais, tal como dispõe o artigo 236.º, n.º 1 da CRP, contudo, tal artigo não oferece uma definição de freguesia, assim como os artigos 244.º a 248.º da CRP, que densificam o seu regime. Contudo, a Lei n.º 79/77, a primeira lei das autarquias locais, definia a freguesia, no seu artigo 3.º como uma “(...) pessoa colectiva territorial, dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios da população da respetiva circunscrição.”. Todavia, tal como observou DIOGO FREITAS DO AMARAL³⁶⁰, tal definição não devia ser adotada por ser tão genérica e tão pouco característica, de tal forma, que poderia ser também usada para definir o conceito de município. Note-se que a Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro³⁶¹, que regula o Regime Jurídico das Autarquias Locais, também não oferece uma definição para o conceito de freguesia.

Neste sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL³⁶² definiu as freguesias como “(...) autarquias locais que, dentro do território municipal, visam a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição territorial.”.

Por seu turno, ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA³⁶³ define as freguesias como “(...) pessoas colectivas públicas de população e território, de dimensão geográfica infra-municipal, dotadas de órgãos representativos próprios, comuns e específicos das populações nela residentes.”.

Conclui-se, portanto, que as freguesias, enquanto pessoas coletivas públicas estão munidas de competências para a prossecução das suas atribuições ou fins que se remontam aos interesses de que são titulares os residentes na sua área de

³⁵⁸ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenia*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 17

³⁵⁹ As freguesias correspondem, em termos administrativos, às antigas paróquias.

³⁶⁰ AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 430

³⁶¹ Doravante designada por RJAL.

³⁶² AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 431

³⁶³ SOUSA, A. F. D. *Direito Administrativo das Autarquias Locais*. Edtion ed. Lisboa: Luso Livro, 1992. 247 p. pp 51

circunscrição territorial infra-municipal e, para tanto, são constituídas por órgãos representativos desses residentes.

Deste modo, os órgãos das freguesias, tal como dispõe o artigo 244.º da CRP, são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia. A primeira é o órgão deliberativo da freguesia (artigo 245.º, n.º 1 da CRP), sendo que, a lei pode determinar, nas freguesias de população diminuta, que esta seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores (artigo 245.º, n.º 2 da CRP). Os membros da assembleia de freguesia são eleitos pelos eleitores que residem na área de circunscrição territorial da freguesia, através de sufrágio universal, direto e secreto. As competências da assembleia de freguesia encontram-se previstas nos artigos 8.º e 9.º do RJAL. Assim, compete à assembleia de freguesia o exercício das funções eleitoral, fiscalizadora, de orientação geral e de decisão. No âmbito da função eleitoral, compete à assembleia de freguesia eleger a junta de freguesia, através de eleição indireta. Já no que respeita à função fiscalizadora, compete à assembleia de freguesia controlar e superintender a atividade da junta de freguesia. No âmbito da função orientadora geral, compete à assembleia de freguesia discutir os assuntos relativos ao orçamento e contas, estabelecer normas gerais, aprovar regulamentos, aprovar políticas de impostos, etc. Por último, no que respeita às funções de decisão, compete à assembleia de freguesia decidir sobre os assuntos ou casos concretos mais importantes para prossecução dos seus fins, para que integrem o elenco das duas atribuições. Por sua vez, a segunda é o órgão executivo da freguesia (artigo 246.º da CRP) e as suas competências encontram-se previstas nos artigos 15.º e 16.º do RJAL, à qual compete, nomeadamente, executar as deliberações da assembleia de freguesia, elaborar e apresentar propostas de deliberação junto da assembleia de freguesia e funções de administração corrente, nomeadamente, no que diz respeito à gestão regular dos bens, serviços, pessoal, finanças e obras a cargo da freguesia. Assim, as funções executivas da junta de freguesia podem ser agrupadas em função executiva propriamente dita, função de preparação e proposta, função de gestão e função de decisão, segundo a qual, compete à junta de freguesia deliberar sobre assuntos que não estejam reservados à assembleia de freguesia e que façam parte das atribuições da freguesia. Por seu turno, o presidente da junta de freguesia tem competências próprias, nomeadamente, representa a freguesia em juízo e fora dele e

executa as deliberações da própria junta³⁶⁴, tal como dispõe o artigo 18.º do RJAL. Contudo, a junta de freguesia pode delegar competências ou poderes no presidente da junta de freguesia, tal como dispõe o artigo 17.º do RJAL.

O artigo 247.º da CRP, estabelece ainda que “as freguesias podem constituir, nos termos da lei, associações para administração de interesses comuns.”, indo de encontro à consagração de previsão idêntica, na CEAL e no RJAL nos artigos 10.º e 108.º, respetivamente. Neste sentido escreve DIOGO FREITAS DO AMARAL³⁶⁵ que

O reconhecimento de um papel de crescente intervenção da freguesia em áreas ligadas à protecção da infância, à assistência social, ao apoio a idosos, à promoção de actividades culturais e desportivas, bem como à gestão e manutenção de equipamentos sociais, muitas vezes através de protocolos celebrados, quer com entidades públicas, quer com entidades privadas, faz avultar a necessidade de cooperação entre as instituições paroquiais.

Neste sentido, as freguesias podem criar associações entre si, visto que, importa a criação de meios comuns para responder às necessidades transversais das suas populações, por meio de uma repartição de custos e serviços.

4.3.3. Os municípios

Os municípios são, também, autarquias locais ao abrigo do artigo 236.º, n.º 1 da CRP. Contudo, tal como sucede com as freguesias, nem a CRP nem o RJAL oferecem uma definição do conceito de município.

Neste sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL³⁶⁶ definiu o conceito de município como sendo “(...) a autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos.”.

Deste modo, os municípios são pessoas coletivas públicas que visam, através dos seus órgãos representativos, a prossecução dos interesses de que são titulares os

³⁶⁴ Ibid. pp 56

³⁶⁵ AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 445

³⁶⁶ Ibid. pp 450

residentes nas suas áreas de circunscrição e, por isso, estão melhor colocadas para promover o desenvolvimento económico, social e cultural do seu território, para tanto, a lei atribui-lhes competências de forma a permitir esse desenvolvimento.

Segundo o artigo 249.º da CRP, a criação ou extinção dos municípios, assim como a alteração das suas áreas de circunscrição territorial, só pode ser efetuada por lei e exige-se a consulta prévia dos órgãos das autarquias locais abrangidas.

Os órgãos do município são a assembleia municipal e a câmara municipal (artigo 250.º da CRP). A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município e é constituída por membros eleitos através de eleições diretas em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram (artigo 251.º da CRP), ou seja, é constituída pelos presidentes das respetivas juntas de freguesia. A assembleia municipal funciona mediante sessões ordinárias, num total de cinco sessões anuais, em fevereiro, abril, junho, setembro e novembro ou dezembro (artigo 27.º do RJAL) e extraordinárias. Neste sentido, as competências da assembleia municipal encontram-se previstas no artigo 24.º e 25.º do RJAL, exercendo estas competências de decisão superior, ou seja, compete-lhe deliberar sobre todas as matérias importantes para a vida municipal; competências de fiscalização e controlo da atividade da câmara municipal; competência regulamentar, visto que lhe compete aprovar posturas e regulamentos; competência tributária, ao abrigo do artigo 254.º da CRP, no sentido em que a assembleia municipal delibera sobre matéria de exercício dos poderes tributários do município, bem como aprova as taxas do município e o respetivo valor e fixa anualmente o valor da taxa de IMT³⁶⁷; competências de orientação geral do município, como por exemplo, aprovar o programa anual de atividades e o orçamento do município; competências de auto-organização e organização do município, designadamente, estruturar e organizar o funcionamento da própria assembleia municipal, aprovar os quadros de pessoal dos diferentes serviços do município e fixar o regime jurídico e remuneração dos seus funcionários, etc.; por último, a assembleia municipal tem ainda competência residual ou supletiva que consiste em pronunciar-se e deliberar sobre assuntos que visam a prossecução de interesses próprios da autarquia, ou seja, sempre que a competência sobre determinada matéria não seja atribuída a outro órgão

³⁶⁷ Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis.

municipal, é a assembleia municipal competente para deliberar sobre tal assunto. Por seu turno, a câmara municipal é órgão executivo do município (artigo 252.º da CRP). A câmara municipal é composta por um presidente e por vereadores, variando o número destes consoante o número de eleitores e funciona permanentemente, não existindo sequer sessões ordinárias e extraordinárias, contudo, têm reuniões, nomeadamente, uma reunião ordinária semanal, ou quinzenal e reuniões extraordinárias sempre que necessário. Neste sentido, as competências da câmara municipal encontram-se previstas no artigo 32.º e 33.º do RJAL e agrupam-se em competências de execução, que consistem em executar as deliberações da assembleia municipal; competências de superintendência, competências de administração e de gestão corrente, nomeadamente, adquirir os bens necessários para o funcionamento dos serviços, alinear em hasta pública bens imóveis, etc.; competência disciplinar, designadamente, a marcação de faltas dos seus membros e a respetiva justificação; competência económica e orçamental, no sentido de elaborar o plano anual de atividades e o orçamento; competência de ordenamento do território, planificação, urbanização e edificação, competência de polícia e competência no campo da educação e cultura. Por último, o presidente da câmara, enquanto órgão do município, tem competências próprias, para além de presidir à câmara municipal. Assim, as competências do presidente da câmara municipal encontram-se previstas no artigo 35.º do RJAL e consistem, designadamente, em representar o município em juízo e fora dele, executar as deliberações da câmara municipal e coordenar a respetiva atividade, dar cumprimento às deliberações da assembleia municipal, etc., podendo, ainda, a câmara municipal delegar competências no seu presidente, ao abrigo do artigo 34.º do RJAL e o presidente da câmara e os vereadores podem, também, delegar competências ao abrigo do artigo 38.º do RJAL³⁶⁸.

O artigo 253.º da CRP prevê, bem como o RJAL e a CEAL, nos artigos 108.º e 10.º, respetivamente, que os municípios pode constituir associações ou federações tendo como finalidade a administração de interesses comuns, às quais a lei pode atribuir competências próprias.

³⁶⁸ SOUSA, A. F. D. *Direito Administrativo das Autarquias Locais*. Edtion ed. Lisboa: Luso Livro, 1992. 247 p. pp 61 a 70
125

Neste sentido escreveu DIOGO FREITAS DO AMARAL³⁶⁹ que

Desde cedo que os municípios tiveram o hábito de se associar entre si. Primeiro para obter determinadas concessões do poder central, depois para administrar bens ou direitos comuns que conviesse manter indivisos ou para executar conjugadamente certas obras públicas de interesse comum, enfim para explorar determinados serviços públicos de âmbito mais vasto do que o de um só município, ou para elaborar em conjunto planos de urbanização e expansão que envolvessem áreas comuns.

4.3.4. As regiões administrativas

Da mesma forma que sucede com as freguesias e com os municípios, o artigo 236.º da CRP consagra, igualmente, enquanto autarquias locais, as regiões administrativas.

O artigo 1.º da Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto (Lei-Quadro das Regiões Administrativas) define a região administrativa como sendo “(...) uma pessoa coletiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, como fator de coesão nacional”.

Por sua vez, DIOGO FREITAS DO AMARAL³⁷⁰ definiu as regiões administrativas como “(...) autarquias locais supramunicipais, que visam a prossecução daqueles interesses próprios das respectivas populações que a lei considere serem mais bem geridos em áreas intermédias entre o escalão nacional e o escalão municipal.”.

Conclui-se, pelo exposto, que as regiões administrativas são coletividades territoriais dotadas de autogoverno através de órgãos representativos próprios, tal como dispõe o artigo 235.º, n.º 2 da CRP³⁷¹.

A CRP, no Capítulo IV do Título VII dedica às regiões administrativas oito artigos onde estipula a sua criação e o seu regime, designadamente, a sua criação, através da

³⁶⁹ AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 511 e 512

³⁷⁰ AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO*. Edtion ed.: ALMEDIA, S.A., 2006. 926 p. pp 658

³⁷¹ MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, D. P. E. D. A. D. T. AND C. D. A. à R. D. E. E. D. A. D. *TERRITÓRIO Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Edtion ed. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, 1998. 181 p. pp 657

lei (artigo 255.º); a definição dos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos (artigo 255.º); a consulta direta aos cidadãos eleitores, de alcance nacional e relativa a cada área regional (referendo) para a sua instituição em concreto (artigo 256.º); a consagração, no âmbito das suas atribuições, de poderes de direção de serviços públicos e tarefas de coordenação e apoio à ação dos municípios no respeito da autonomia destes e sem limitação dos respetivos poderes (artigo 257.º); a obrigatoriedade da elaboração de planos regionais e participação destas na elaboração dos planos nacionais (artigo 258.º); estabelece os órgãos representativos da região, nomeadamente, a assembleia regional e a junta regional, sendo que o primeiro é o órgão deliberativo e o segundo o órgão executivo (artigos 259.º, 260.º e 261.º); por último, consagra a possibilidade de existir um representante do Governo, junto de cada região, nomeado em conselho de ministros, cuja competência se exerce igualmente junto das autarquias existentes na área respetiva (artigo 262.º).

Contudo, desde a constituição de 1976 que a organização territorial portuguesa se encontra desprovida das regiões administrativas, visto que estas não foram instituídas, faltando, portando, uma espécie de autarquia local prevista e consagrada na CRP. Note-se que a proposta de regionalização apresentada pelo Partido Socialista, foi sujeita a referendo em 1998³⁷², no qual "(...) a maioria dos cidadãos optou por um resultado contrário à proposta em concreto (com o mapa anexo) de regiões apresentado. Não voltou a ser proposto novo referendo, mais de vinte anos passados."³⁷³ . .

Para colmatar tal omissão, o legislador ordinário criou, alternativamente, outros meios, nomeadamente, as entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais), lançando mão da faculdade que a CRP atribui no artigo 236.º, n.º 3, ou seja, de se estabelecer outras formas de organização territorial nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, e a possibilidade de os municípios e as freguesias se associarem entre si, criando as associações de municípios e de freguesias, tal como dispõem os artigos 247.º e 253.º da CRP. Neste âmbito, também foram criadas as

³⁷² NICO, R. M. R. "O papel das Comunidades Intermunicipais na descentralização administrativa - O caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo". Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, 2013. pp 66

³⁷³ MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *Constituição Portuguesa Anotada - Volume III*. Edtion ed. Lisboa, 2020. 863 p. pp 480

comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR'S). Pelo exposto, urge a necessidade de uma abordagem, ainda que curta, a tais entidades intermunicipais.

Neste sentido, o artigo 63.º do RJAL contempla as categorias de entidades intermunicipais, assim, no seu n.º 2, estabelece que “são associações de autarquias locais as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos” e no seu n.º 3 estabelece que “são entidades intermunicipais a área metropolitana e a comunidade intermunicipal”. As associações de municípios, quanto à sua natureza, dividem-se em dois grupos, as associações de fins específicos e as associações de fins múltiplos. As primeiras são pessoas coletivas de direito privado criadas para, em comum, realizarem interesses específicos dos municípios que as integram, ou seja, na defesa de interesses coletivos de natureza setorial, regional ou local; e as segundas são designadas por comunidades intermunicipais e são pessoas coletivas de direito público constituídas por municípios integrantes das áreas geográficas definidas no anexo III do RJAL, devendo adotar o nome destas³⁷⁴, tal como dispõe o 79.º-A do RJAL.

4.3.5. As áreas metropolitanas

Tal como se expôs anteriormente, as áreas metropolitanas foram criadas ao abrigo do disposto no artigo 238.º, n.º 3 da CRP, visto que tal preceito legal consagra a possibilidade de serem criadas outras formas de organização territorial nas grandes áreas urbanas e nas ilhas. No que diz respeito às grandes áreas urbanas de Portugal continental, foram criadas e instituídas, através da Lei n.º 44/91, de 2 de agosto, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Note-se que as áreas metropolitanas são o conjunto formado pela grande cidade e pelos núcleos populacionais suburbanos ou satélites³⁷⁵, neste sentido, apontou MARCELLO CAETANO³⁷⁶, que tais entidades foram criadas tendo em conta

³⁷⁴ NICO, R. M. R. "O papel das Comunidades Intermunicipais na descentralização administrativa - O caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo". Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, 2013. pp 77 e 78

³⁷⁵ AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 526

³⁷⁶ CAETANO, M. *Manual de Direito Administrativo Vol. I*. Edtion ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1984. 640 p. pp 338

o avultado número de habitantes, (...) o vulto de obras e melhoramentos de que carecem, os problemas técnicos que a sua administração suscita, a quantidade e variedade do pessoal ao seu serviço e o valor dos seus patrimónios e das suas finanças – tudo justifica a adopção de um regime próprio que mais se aproxime do seguido pela administração do Estado, com nítido predomínio da eficácia (aptidão técnica, experiência administrativa, pronta decisão e execução) sobre a opinião (intuição, longas discussões, demora na execução).

Neste sentido, ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA³⁷⁷ define as áreas metropolitanas como sendo

“pessoas colectivas de direito público” de âmbito territorial (incluem concelhos limítrofes dos de Lisboa e Porto) e visando a “prossecução de interesses próprios das populações das áreas dos municípios integrantes”, as áreas metropolitanas não têm, no entanto, ao contrário do que sucede com as autarquias locais órgãos provenientes de eleições directas.

As áreas metropolitanas enquanto associações públicas de autarquias locais, designadamente, de municípios, não englobando as freguesias ou outras entidades públicas e/ou privadas, têm personalidade jurídica e, por isso, são pessoas coletivas públicas diferentes dos municípios que as integram e das demais formas de cooperação intermunicipal. Contudo, apesar de serem associações de municípios, estes não podem decidir se integram ou não determinada área metropolitana, tendo em conta o anexo III do RJAL, visto que, segundo o artigo 66.º do mesmo diploma, só serão áreas metropolitanas as entidades que a lei determinar³⁷⁸, não tendo, portanto, a sua constituição carácter voluntário, mas antes legal.

Relativamente à estrutura orgânica das áreas metropolitanas, a lei prevê, no artigo 68.º do RJAL, que “são órgãos da área metropolitana o conselho metropolitano, a comissão executiva metropolitana e o conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano.”. Assim, o conselho metropolitano é o órgão deliberativo, tal como dispõe o artigo 69.º, n.º 1 do RJAL, a comissão executiva metropolitana, tal como o próprio nome indica, é o órgão executivo segundo o artigo 73.º, n.º 1 do RJAL e, por último, o conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano é o órgão consultivo que se destina a dar apoio nas decisões dos restantes órgãos da área metropolitana, tal como

³⁷⁷ OLIVEIRA, A. C. D. *DIREITO DAS AUTARQUIAS LOCAIS*. Edtion ed. Coimbra: COIMBRA EDITORA, 1993. 384 p. pp 356

³⁷⁸ FERREIRA, F. AND J. P. D. AMORIM Breve reflexão sobre o poder local em Portugal: do constitucionalismo liberal às reformas impostas pela intervenção da Troika. *Lusíada Revista de Direito Law Review*, 2023, 23-53. pp 41

dispõe o artigo 78.º, n.º 1 do RJAL. Relativamente à eleição dos membros destes órgãos, tal como apontou ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA³⁷⁹, estes não são eleitos diretamente pelos cidadãos residentes na respetiva área dos municípios integrantes, ou seja, no que diz respeito ao conselho metropolitano este é constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios integrantes da respetiva área metropolitana e o seu presidente e vice-presidentes são eleitos pelo conselho metropolitano de entre os seus membros (artigo 69.º, n.ºs 2 e 3 do RJAL); por sua vez, os membros da comissão executiva são eleitos de entre a lista dos candidatos aprovada pelo conselho metropolitano, à pluralidade de votos, através de votação nas assembleias municipais dos municípios integrantes da respetiva área metropolitana (artigo 74.º, n.º 1 do RJAL); por último, enquanto órgão consultivo, os membros do conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano são os representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses metropolitanos escolhidos pelo conselho metropolitano (artigo 78.º n.ºs 2 e 3 do RJAL).

Importa também salientar que as áreas metropolitanas estão sujeitas ao regime da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais, tal como dispõem os artigos 64.º do RJAL e 1.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto. Tal tutela, como se referiu anteriormente em sede própria, só pode ter como finalidade o controlo da legalidade exercida através da tutela inspetiva e integrativa, de forma a verificar se os órgãos ou serviços destas entidades cumprem com o estabelecido na lei e regulamentos. Contudo, tendo em conta o regime jurídico das entidades intermunicipais, nomeadamente, no que à delegação de poderes diz respeito, há autores que discordam que se possa aplicar o instituto da tutela administrativa³⁸⁰.

4.3.6. As comunidades intermunicipais

Tal como se expôs, as comunidades intermunicipais são associações de municípios de fins múltiplos e, por isso, são pessoas coletivas de direito público constituídas por municípios integrantes das áreas geográficas definidas no anexo III do RJAL, devendo adotar o nome destas, tal como dispõe o 79.º-A do mesmo diploma.

³⁷⁹ OLIVEIRA, A. C. D. *DIREITO DAS AUTARQUIAS LOCAIS*. Edtion ed. Coimbra: COIMBRA EDITORA, 1993. 384 p. pp 356

³⁸⁰ FIGUEIRAS, C. S. M. As Entidades Intermunicipais: breve referência ao seu regime jurídico. In.: Centro de Investigação em Justiça e Governação.

Note-se que as associações de municípios não são uma instância supramunicipal, mas intermunicipal, enquanto forma jurídica de cooperação entre os municípios que as integram, ou seja, constituem uma forma de cooperação intermunicipal³⁸¹.

Quanto à constituição e estatutos das comunidades intermunicipais, o artigo 79.º-A do RJAL dispõe que os municípios são livres para instituírem as comunidades intermunicipais, desde que façam parte da área geográfica definida no anexo III do RJAL, devendo adotar as designações dele constantes, ou seja, a sua constituição tem carácter voluntário. Neste sentido, a constituição em concreto das comunidades intermunicipais opera através de um contrato, regulado pela lei civil, e compete às câmaras municipais dos respetivos municípios a sua elaboração, figurando como outorgantes os presidentes dos órgãos executivos dos respetivos municípios. Contudo, fica a cargo das respetivas assembleias municipais a aprovação dos estatutos destas comunidades, tal como dispõe o artigo 80.º do RJAL. Convém ainda mencionar que o artigo 80.º, n.º 4 do RJAL atribuiu o direito potestativo aos municípios integrantes de uma unidade territorial, em que já exista uma comunidade intermunicipal, de a esta aderirem mediante deliberação da respetiva câmara municipal nesse sentido e aprovada pela respetiva assembleia municipal, tendo, por fim, o município de comunicar tal deliberação aprovada à comissão executiva intermunicipal, não precisando, para tanto, de autorização ou aprovação dos restantes municípios, daí ser um direito potestativo. Por último, cabe-nos mencionar que a lei impõe um limite nominal à constituição de comunidades intermunicipais, designadamente, não podendo existir tais comunidades com um número de municípios inferior a cinco ou que tenham uma população que, somada, seja inferior a 85.000 habitantes.

Relativamente à estrutura orgânica das comunidades intermunicipais, o artigo 82.º do RJAL dispõe que “são órgãos da comunidade intermunicipal a assembleia intermunicipal, o conselho intermunicipal, o secretariado executivo intermunicipal e o conselho estratégico para o desenvolvimento”. Assim, estes quatro órgãos dividem-se em órgãos deliberativos, órgão executivo e órgão consultivo. Os órgãos deliberativos são a assembleia intermunicipal e o conselho intermunicipal, enquanto que o órgão

³⁸¹ NICO, R. M. R. "O papel das Comunidades Intermunicipais na descentralização administrativa - O caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo". Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, 2013. pp 78

executivo é, tal como o próprio nome indica, o secretariado executivo intermunicipal e, por último, o órgão consultivo é o conselho estratégico para o desenvolvimento e destina-se a dar apoio aos restantes órgãos da comunidade intermunicipal nas suas decisões. Note-se que, tal como sucede com a eleição dos membros dos órgãos das áreas metropolitanas, os membros dos órgãos das comunidades intermunicipais também não são eleitos através de eleições diretas pelos cidadãos residentes na área dos municípios integrantes da comunidade intermunicipal. Assim, os membros da assembleia municipal são os membros de cada assembleia dos municípios integrantes, mas são eleitos de forma proporcional³⁸² através de votação nas assembleias municipais respetivas em que só participam os membros eleitos diretamente pelos cidadãos e o seu presidente e vice-presidentes são eleitos pela assembleia intermunicipal de entre os seus membros, tal como dispõem os artigos 83.º, n.ºs 1 e 2 e 85.º, n.º 1 do RJAL. Por sua vez, os membros do conselho intermunicipal são os presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a comunidade intermunicipal e o seu presidente e vice-presidentes são eleitos pelo conselho intermunicipal tendo em conta os seus membros, segundo o disposto no artigo 88.º, n.ºs 1 e 2 do RJAL. No que aos membros do secretariado executivo intermunicipal diz respeito, este é constituído por um primeiro-secretário e, mediante deliberação unânime do conselho intermunicipal, até dois secretários intermunicipais, segundo o disposto no artigo 93.º do RJAL. O conselho intermunicipal aprova, na sua primeira reunião e à pluralidade de votos, a lista dos candidatos a membros do secretariado executivo intermunicipal e essa lista é submetida ao presidente da assembleia intermunicipal para votação, por meio de sufrágio secreto, na assembleia intermunicipal, tal como dispõe o artigo 94.º do RJAL. Por sua vez, o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal é constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses intermunicipais e compete ao conselho intermunicipal designar os seus membros, tal como dispõe o artigo 98.º do RJAL.

Por último, importa ressaltar que as comunidades intermunicipais estão igualmente sujeitas à tutela administrativa, tal como se definiu e densificou

³⁸² Neste sentido, os membros da assembleia intermunicipal são os membros das assembleias municipais respetivas e são eleitos de forma proporcional, ou seja, dois nos municípios até 10 000 eleitores, quatro nos municípios entre 10.001 e 50.000 eleitores, seis nos municípios entre 50.001 e 100.000 eleitores e oito nos municípios com mais de 100.000 eleitores, tal como dispõe o artigo 83.º, n.º 1 do RJAL.

anteriormente, nos mesmos termos em que estão as áreas metropolitanas. Neste sentido, o controlo da legalidade é exercido através da tutela inspetiva e integrativa, tem como finalidade a verificação do cumprimento do estabelecido na lei e regulamentos por parte dos órgãos ou serviços destas entidades.

4.3.7. Competências e atribuições

Enquanto pessoas coletivas públicas³⁸³, as autarquias locais são, assim, dotadas de competências para a prossecução das suas atribuições, ou seja, para prossecução dos interesses das respetivas populações.

Neste sentido, MARCELLO CAETANO³⁸⁴ procedeu à distinção entre os interesses, fins ou atribuições e os poderes funcionais para a realização desses interesses das pessoas coletivas, sendo que as atribuições correspondem aos interesses a realizar pela pessoa coletiva e as competências correspondem aos poderes conferidos aos órgãos das pessoas coletivas para a realização das suas atribuições. Assim, “as atribuições mais as competências dos órgãos é que definem a capacidade da pessoa colectiva”³⁸⁵.

Por sua vez, DIOGO FREITAS DO AMARAL³⁸⁶ definiu atribuições como “(...) os fins ou interesses que a lei incumbe às pessoas colectivas públicas de prosseguir.” e competências como “(...) o conjunto de poderes funcionais que a lei confere para a prossecução das atribuições das pessoas colectivas públicas.”.

No mesmo sentido, FERNANDA OLIVEIRA e FIGUEIREDO DIAS³⁸⁷ definem competências como “(...) o conjunto de poderes funcionais que a lei confere para a prossecução das atribuições das pessoas coletivas públicas.”, e atribuições como “(...)

³⁸³ AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 620 e 621

³⁸⁴ CAETANO, M. *Manual de Direito Administrativo Vol. I*. Edtion ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1984. 640 p. pp 213

³⁸⁵ Ibid. pp 213

³⁸⁶ AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 639

³⁸⁷ OLIVEIRA, F. P. AND J. E. F. DIAS *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edtion ed. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2021. 413 p. pp 67

os fins ou interesses que a lei incumbe as pessoas coletivas públicas de prosseguir ou realizar.”.

No caso das autarquias locais, estas são pessoas coletivas com múltiplas atribuições, visto que, atuam no interesses das respetivas populações e na medida desses interesses, tal como previsto nos artigos 235.º, n.º 2 da CRP e 3.º, n.º 1 da CEAL. Deste modo, nos termos do artigo 237.º, n.º 1 da CRP “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.”. Assim, consequência do princípio da descentralização administrativa, as competências e as atribuições das autarquias locais visam dar cumprimento ao princípio da subsidiariedade, ou seja, pretende-se assegurar que estas competências e atribuições sejam executadas de forma eficaz e racional, pela Administração que se encontra mais próxima daqueles cidadãos³⁸⁸.

Tal como referimos, de acordo com os artigos 237.º n.º 1 da CRP e 4.º da CEAL, as competências e as atribuições das autarquias locais são fixadas pela lei, designadamente, pelo RJAL. Assim, no que respeita às freguesias, as suas atribuições encontram-se previstas no artigo 7.º do RJAL e consistem, num plano geral, na promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município, contudo, num plano específico, as freguesias têm atribuições, nomeadamente, nos domínios do equipamento rural e urbano, do abastecimento público, da educação, da cultura, tempos livres e desporto, dos cuidados primários de saúde, da ação social, da proteção civil, do ambiente e da salubridade, do desenvolvimento, do ordenamento urbano e rural, da proteção da comunidade e do planeamento, da gestão e da realização de investimentos nos casos e nos termos previstos na lei. Por sua vez, o artigo 23.º do RJAL elenca as atribuições do município que, num plano geral, consistem na promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias, e, num plano específico, o município tem atribuições, nomeadamente, nos domínios do equipamento rural e urbano, da energia, dos transportes e comunicações, da educação, ensino e formação profissional, do património, cultura e ciência, dos tempos livres e desporto, da saúde,

³⁸⁸ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenia*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 18

da ação social, da habitação, da proteção civil, do ambiente e saneamento básico, da defesa do consumidor, da promoção do desenvolvimento, do ordenamento do território e urbanismo, da polícia municipal e da cooperação externa.

Note-se que tais atribuições, quer das freguesias quer dos municípios, respeitam o princípio da autonomia local, nomeadamente, pelo facto de os interesses que consubstanciam essas atribuições serem exclusivos ou predominantes no domínio local e respeitam, também, os princípios da descentralização administrativa e da subsidiariedade, no âmbito em que algumas delas se traduzem em interesses convergentes com os interesses do Estado, que é o interesse público em geral³⁸⁹.

Neste sentido, importa ainda mencionar as atribuições das entidades intermunicipais, nomeadamente, das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais.

Assim, no que respeita às atribuições das áreas metropolitanas, estas encontram-se previstas no artigo 67.º do RJAL e consistem, designadamente, na participação na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana; na promoção do planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; na articulação dos investimentos municipais de carácter metropolitano; na participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito de fundos europeus; na participação, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano; na participação em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos; no planeamento da atuação de entidades públicas de carácter metropolitano. Contudo, cabe ainda às áreas metropolitanas assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da Administração central, designadamente, nas áreas de redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; rede de equipamentos de saúde; rede educativa e de formação profissional; ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; segurança e

³⁸⁹ DUARTE, B. A. M. Descentralização Administrativa Novos Caminhos, Novas Realidades. Universidade de Lisboa, 2016. pp 122

proteção civil; mobilidade e transportes; redes de equipamentos públicos; promoção do desenvolvimento económico e social; rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer. Note-se que, no âmbito da delegação de competências, cabe, ainda, às áreas metropolitanas, exercer as atribuições transferidas pela Administração central e o exercício, em comum, das competências delegadas pelos municípios que as integram, não esquecendo que, têm de designar os representantes municipais em entidades públicas ou entidades empresariais sempre que tenham natureza metropolitana.

Por sua vez, o artigo 81.º do RJAL consagra as atribuições das comunidades intermunicipais, que compreendem, designadamente, a promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; a articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal; a participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente, no âmbito de fundos europeus; o planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal. Contudo, cabe ainda às comunidades intermunicipais assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da Administração central, designadamente, nas áreas de redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; rede de equipamentos de saúde; rede educativa e de formação profissional; ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; segurança e proteção civil; mobilidade e transportes; redes de equipamentos públicos; promoção do desenvolvimento económico, social e cultural; rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer. Note-se que, no âmbito das delegações de competências, semelhante ao que sucede com as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais prosseguem as atribuições transferidas pela Administração estadual e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram, nos termos do RJAL. Todavia, as áreas metropolitanas podem delegar competências nas comunidades intermunicipais, através de contrato interadministrativo, pelo que, estas devem, também, prosseguir tais atribuições.

Contudo, não podemos deixar de reparar numa acentuada parecença no que diz respeito às atribuições das comunidades intermunicipais com as das áreas

metropolitanas. Nesse sentido DIOGO FREITAS DO AMARAL³⁹⁰ teceu a seguinte crítica:

(...) o regime de ambas as entidades é bastante aproximado, o que significa que o modelo de cooperação intermunicipal agora adotado passou a tratar de forma praticamente igual realidades bastante diferentes: núcleos populacionais de milhões de habitantes (como a grande Lisboa e o grande Porto), marcados pela dependência de uma grande cidade, e núcleos populacionais de pouco mais de 100 mil habitantes, marcados pela dispersão e ausência de centralidade ao redor de um grande núcleo urbano (como sucede no Alentejo ou no Interior do país).

As atribuições de cada espécie de autarquia local e das entidades intermunicipais correspondem, em sentido lato, às atribuições de cada um dos seus órgãos, visto que é através destes que a pessoa coletiva pública consegue, efetivamente, prosseguir os seus fins. Note-se, também, que os órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais encontram-se limitados no âmbito da sua atuação pelas atribuições da pessoa coletiva pública a que pertencem, caso contrário, ao praticarem atos sobre matéria estranha às atribuições dessa pessoa coletiva, estes padeceriam de nulidade, tal como disposto no artigo 161.º, n.º 2, a) do CPA. Além desta limitação, os órgãos das pessoas coletivas públicas estão limitados pela competência legal que lhes é atribuída, não podendo, por isso, invadir a esfera de competência de outros órgãos, nem renunciar à sua própria competência³⁹¹, tal como previsto nos artigos 3.º n.º 1 e 36.º do CPA, caso contrário, o ato é anulável, nos termos do artigo 163.º do mesmo diploma legal.

Neste sentido, importa ainda referir que, segundo o princípio da legalidade da competência, previsto no artigo 36.º do CPA, só a lei pode conferir, delimitar ou retirar competências, isto corresponde à ideia de que estas são de ordem pública³⁹². Ademais, da análise do mesmo preceito legal, retira-se que a competência não se presume, é imodificável, irrenunciável e inalienável, a par do disposto no artigo 4.º da CEAL. Contudo, nada impede que às autarquias locais sejam atribuídas competências para fins específicos. Estas têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade,

³⁹⁰ AMARAL, D. F. D. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p. pp 530

³⁹¹ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenía*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 19

³⁹² OLIVEIRA, F. P. AND J. E. F. DIAS *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edtion ed. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2021. 413 p. pp 69

devendo estas atribuições ser plenas e exclusivas, segundo o artigo 4.º n.ºs 1, 2 e 4 da CEAL.

4.3.8. Síntese conclusiva

Podemos afirmar que a organização administrativa, constituída pelas autarquias locais enquanto elementos da Administração autónoma, representa um alicerce da democracia portuguesa, ao abrigo dos princípios da descentralização administrativa e da subsidiariedade, configurando a sua atuação grande relevância na vida e nos interesses das respetivas populações, bem como no desenvolvimento da região em que se enquadram e do país em si, tendo em conta as atribuições que prosseguem. Para tanto, encontra-se consagrado constitucionalmente o princípio da autonomia local, de forma a que as autarquias locais possam exercer eficazmente as suas atribuições e competências que o Estado lhes transferiu, estando apenas sujeitas à tutela administrativa, que se consubstancia, *grosso modo*, no controlo da legalidade.

Por seu turno, as entidades intermunicipais vieram preencher o vazio criado pela não instituição das regiões administrativas, nomeadamente, com a criação das áreas metropolitanas e da possibilidade dos municípios se associarem entre si e, assim, instituírem as comunidades intermunicipais. Neste sentido, importa esclarecer desde já que as associações de municípios não são autarquias locais, visto que, o artigo 236.º, n.º 1 da CRP estabelece o princípio da tipicidade e do *numerus clausus*, o que significa que só são autarquias locais as freguesias, os municípios e as regiões administrativas³⁹³, por força da sua definição. Neste sentido, tais entidades configuram uma forma de cooperação intermunicipal e são pessoas coletivas de direito público e, por isso, a par dos municípios e das freguesias, que são também pessoas coletivas de direito público de população e de território, estão munidas de competências para a prossecução das suas atribuições, sendo estas muito variadas, mas que têm um ponto em comum, os interesses dos residentes nas suas áreas de circunscrição. Contudo, tal enquadramento deve-se ao facto de saber se, efetivamente, as autarquias locais e as entidades intermunicipais podem ser autoras populares e em que termos essa

³⁹³ FERREIRA, F. AND J. P. D. AMORIM Breve reflexão sobre o poder local em Portugal: do constitucionalismo liberal às reformas impostas pela intervenção da Troika. *Lusiada Revista de Direito Law Review*, 2023, 23-53. pp 37

legitimidade é exercida, visto que, estas últimas não são consideradas autarquias locais.
Para tanto, reservamos o capítulo seguinte para responder a tais questões.

CAPÍTULO V – A LEGITIMIDADE POPULAR DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Feito o enquadramento anterior, cabe-nos, agora, indagar pela questão central do presente estudo, “a autarquia local enquanto autora popular”.

Numa iniciativa pioneira e inédita entre nós, quis o legislador nacional consagrar as autarquias locais enquanto autoras populares³⁹⁴ e, por isso, é indiscutível o facto de tais entidades gozarem de legitimidade processual ativa no âmbito da ação popular, tal como previsto nos artigos 9.º, n.º 2 do CPTA e 2.º, n.º 2 da LAP. Contudo, a CRP, no seu artigo 52.º, n.º 3, não consagra as autarquias locais enquanto autoras populares, pelo que, importa questionar se o legislador ordinário, aquando da concretização do instituto constitucional da ação popular através da LAP, estava obrigado a legitimar as autarquias locais para efeitos da ação popular ou se o fez ao abrigo de um critério discricionário.

Neste sentido escreve DIOGO GONÇALO CALADO³⁹⁵ que

(...) nada na Constituição impunha a atribuição do direito de ação popular às autarquias locais. Assim, a consagração das autarquias locais no rol de autores populares, foi, verdadeiramente, um plus em relação ao que era exigido pelo texto constitucional.

Na mesma senda escrevem JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS³⁹⁶ que “quanto à legitimidade processual reconhecida às autarquias locais, trata-se da atribuição de um direito de ação pública que, considerada em si mesma, cabe na liberdade de conformação do legislador (...)”.

Na nossa senda, cabe-nos discordar com a posição dos referidos autores e defender que apesar do artigo 52.º, n.º 3 da CRP não fazer menção expressa às autarquias locais enquanto autoras populares para a defesa de interesses difusos, não nos podemos desligar ou esquecer do restante texto e do respetivo conteúdo da Lei

³⁹⁴ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenia*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 31

³⁹⁵ CALADO, D. G. F. C. D. A. CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA LEGITIMIDADE POPULAR NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016. pp 100 e 101

³⁹⁶ MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA ANOTADA - VOLUME I*. Edition ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 1045 p. pp 775

Fundamental, nomeadamente, o disposto no artigo 235.º, n.º 2 da CRP, ou seja, “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. Assim, se por um lado, a CRP conferiu legitimidade às associações que defendem certos interesses difusos, também será de conferir legitimidade às autarquias locais, enquanto pessoas coletivas públicas de população e território, que asseguram a prossecução dos interesses comuns dos residentes nas suas circunscrições territoriais, desde que, esses interesses se configurem como um interesse difuso *latu sensu*. Neste sentido, parece-nos que andou bem o legislador ordinário da LAP e do CPTA ao estender expressamente a legitimidade popular às autarquias locais.

Resolvida esta questão, urge ainda a necessidade de indagar por duas temáticas que geram controvérsia na doutrina e na jurisprudência, designadamente, saber em que termos a legitimidade popular é exercida pelas autarquias locais, isto é, saber qual a natureza de tal legitimidade, se existem limites para tal exercício e, por último, saber se às áreas metropolitanas e às comunidades intermunicipais é extensível a legitimidade popular nos mesmos termos em que é conferida às autarquias. Deste modo, propomo-nos à realização de uma análise separada de cada temática.

5.1. A natureza da legitimidade popular das autarquias locais

A questão da legitimidade ativa das autarquias locais no âmbito da ação popular levanta alguns problemas no que diz respeito à natureza de tal legitimidade, nomeadamente, no sentido de ser confundida com a ação pública, de que é titular o Ministério Público, e pelo facto desta legitimidade configurar a atuação das autarquias locais enquanto representantes dos cidadãos residentes nas suas áreas de circunscrição territorial. Contudo, iremos analisar cada uma destas problemáticas separadamente.

Assim, no que diz respeito à ação popular ser confundida com a ação pública de que é titular o ministério público pode dizer-se que tal posição tem a sua origem, sobretudo, devido ao facto a ação popular significar uma manifestação da sociedade

civil e não das pessoas coletivas de direito público para a defesa das suas atribuições, por intermédio do ministério público, tal como sucede com as autarquias locais³⁹⁷.

A este propósito, DOMINGOS SOARES FARINHO³⁹⁸ escreve que

As autarquias locais (...) não podem ser titulares de interesses difusos, mas de interesses públicos. As autarquias locais têm um interesse público na proteção dos bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA e, como tal, a sua legitimidade processual activa é pública.

No mesmo sentido PAULO OTERO³⁹⁹ escreve que

Ao lado da acção popular individual e da acção popular colectiva, a lei criou – isto sem que a Constituição o exigisse (...) uma acção popular pública originária, enquanto decorrência do reconhecimento às autarquias locais de legitimidade processual activa; (...).

Na mesma senda escreve SÉRVULO CORREIA⁴⁰⁰ que

Da natureza simultaneamente pública em sentido próprio dos interesses materialmente qualificados no nº3 do artigo 52.º da CRP, resulta, a nosso ver, não se justificar a qualificação como “acção popular pública”, ou “acção popular autárquica”, da acção que, nos termos do artigo 2.º, n.º 2 da LPPAP, as autarquias locais podem mover em defesa dos interesses de saúde pública, ambiente, qualidade de vida, protecção do consumo de bens e serviços, património cultural e domínio público “de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição”. Estes interesses são também atribuições dos municípios (e, pelo menos em grande parte das freguesias), ou seja, interesses públicos postos por lei a cargo das autarquias na medida em que tenham refracção na área dos respectivos territórios. A circunstância de esta modalidade de acção surgir no âmbito de uma lei principalmente dedicada à acção popular não deve obscurecer a sua verdadeira natureza: tratando-se de uma acção administrativa, movida por uma pessoa colectiva pública para defesa de interesses públicos que constituem suas atribuições, a acção é, na verdade, acção pública.

Por outro lado, existem autores que não defendem tais posições, separando e distinguindo os conceitos e as finalidades de acção popular e acção pública e a legitimidade das autarquias locais estando em causa uma ou outra.

³⁹⁷ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenia*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 32

³⁹⁸ FARINHO, D. S. *COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português*. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p. pp 773

³⁹⁹ OTERO, P. 1999. A AÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português. In *Proceedings of the Teoria e Prática do Direito*, Ordem dos Advogados 1999. pp 885

⁴⁰⁰ CORREIA, S. *DIREITO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO I*. Edtion ed. Lisboa: LEX, 2005. 830 p. pp 668

Assim, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS⁴⁰¹ escrevem que

A ação popular e a ação pública podem coexistir e visar os mesmos objetivos (...), mas nem por isso se confundem: a primeira corresponde a uma liberdade de defesa uti cives de determinados interesses qualificados e é oponível aos poderes públicos e a terceiros particulares; a segunda é instituída como autocontrolo do poder público (tutela da legalidade, em geral) ou como instrumento de prossecução das suas atribuições (...).

Neste sentido MÁRIO DE OLIVEIRA e RODRIGO DE OLIVEIRA⁴⁰² escrevem que

(...) a legitimidade social das autarquias locais não [tem] como fundamento a defesa das suas atribuições ou interesses nestas matérias, mas a defesa dos interesses da respectiva comunidade de pessoas e, portanto, de tudo o que as afectar em relação a estes bens ou valores constitucionalmente protegidos.

Na mesma linha de pensamento escrevem MÁRIO ALMEIDA e CARLOS CADILHA⁴⁰³ que

(...) a delimitação de atribuições e competências dos municípios e das freguesias, tal como resulta do disposto nos artigos 7.º e 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, releva apenas para o efeito de definir a legitimidade ativa das autarquias locais, quando pretendam intervir na defesa de um interesse pessoal, como acontece no âmbito de relações interadministrativas, quando atuem na prossecução de um interesse próprio que lhes caiba defender (...).

Na nossa senda, cabe-nos divergir das primeiras posições apresentadas, e concordar com as posições destes últimos autores, visto que, quando as autarquias locais figuram como autoras populares, no exercício da legitimidade popular que lhes é conferida por lei, estas não promovem os seus próprios interesses na defesa das suas atribuições, mas antes a defesa dos interesses de que são titulares as pessoas residentes nas suas áreas de circunscrição territorial, ou seja, os interesses das respetivas sociedades civis. Assim, não é correto afirmar que as autarquias locais sejam partes interessadas ou titulares dos interesses que visam defender, mesmo que estes até possam coincidir com as suas atribuições, porquanto, a legitimidade que lhes foi

⁴⁰¹ MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS *CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA ANOTADA - VOLUME I*. Edition ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 1045 p. pp 747

⁴⁰² OLIVEIRA, M. E. D. AND R. E. D. OLIVEIRA *CÓDIGO DE RPOCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E ESTATUTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS ANOTADOS*. Edition ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2006. 600 p. pp 163

⁴⁰³ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edition ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 98

conferida tem como medida e pressuposto a defesa dos interesses que se integrem na definição do conceito de interesses difusos e de que sejam titulares os seus residentes e não os interesses de que são titulares as autarquias locais enquanto tais.

Posto isto, cabe-nos agora indagar pela segunda problemática que nos propusemos a analisar, a questão da legitimidade popular das autarquias locais em representação dos residentes nas suas áreas de circunscrição territorial. Tal argumento vai de encontro ao disposto no artigo 14.º da LAP, que dispõe que

nos processos de acção popular, o autor representa por iniciativa própria, com dispensa de mandato ou autorização expressa, todos os demais titulares dos direitos ou interesses em causa que não tenham exercido o direito de auto-exclusão previsto no artigo seguinte, com as consequências constantes da presente lei.

Tal disposição dá aso a questionar qual o mecanismo processual que legitima as autarquias locais, no âmbito da ação popular, a “representarem” os residentes nas suas áreas de circunscrição territorial.

A este respeito, MÁRIO ALMEIDA e CARLOS CADILHA⁴⁰⁴ sustentam que as autarquias locais “(...) poderão exercer o direito de ação popular, em substituição dos cidadãos residentes na respetiva circunscrição, sempre que esteja em causa algum dos interesses ou valores mencionados neste artigo 9.º, n.º 2 (...)”, ou seja, defendem a utilização do mecanismo da substituição processual.

Por seu turno, CARLOS MEDEIROS⁴⁰⁵ aponta que

A lei refere-se a um “regime especial de representação processual” (...). A questão é de saber se, perante as diversas categorias processuais, se trataria de uma verdadeira representação, em que o representante age em nome dos representados, se de uma substituição processual, em que age em nome próprio, defendendo direitos alheios, ou se a legitimidade prevista não será nem representação nem substituição, mas um verdadeiro *tertium genus*. Ao referir-se a um “regime especial de representação processual”, a lei, não nos parece apenas dispensar de mandato ou de autorização expressa, consagrando um verdadeiro representante, mas ter querido ir mais longe instituindo uma nova forma de legitimidade, que não se confina, nem confunde com a representação ou com a substituição processual.

⁴⁰⁴ Ibid. pp 98

⁴⁰⁵ MEDEIROS, C. Tutela (Civil) dos Interesses Difusos. Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2000, n.º 4, 23-44. pp 38

Na mesma linha de pensamento, JOANA LINO⁴⁰⁶ sustenta que

(...) cremos ser possível defender a inaplicabilidade do disposto no artigo 14.º da LAP às autarquias locais. Aquele normativo parece estar apenas direcionado para as pessoas singulares, na medida em que prevê que o autor popular está a representar “todos os demais titulares dos direitos ou interesses em causa”. Se representa todos os “demais” titulares, isso significa que o autor popular é, também ele, titular dos direitos ou interesses em causa (...), o que não sucede com as autarquias locais, pois quando elas actuam como autoras populares, defendem interesses de que são titulares os residentes na área da sua circunscrição, e não também interesses próprios. (...) as autarquias locais não actuam em nome e no interesse alheio, mas sim em seu nome, por sua conta e no exercício de um direito próprio, pese embora para defesa de interesses alheios. Sucede, porém, que também não nos parece que as autarquias locais actuem como substitutos processuais dos residentes na sua área da sua circunscrição. Para que se pudesse falar em substituição processual, necessário seria que se verificasse um fenómeno de dupla legitimidade (...).

No mesmo sentido RENNAN THAMAY e VINÍCIUS DE ANDRADE⁴⁰⁷ referem que

Confere-se legitimidade a pessoas que, na verdade, não estão propriamente a postular uma pretensão representativa só do seu interesse, ou do seu alegado direito subjetivo, mas sim de uma pretensão que, efetivamente, tem um destino e uma finalidade que transcendem a figura do autor, isto é, daquele que é parte no processo.

Na nossa senda, cabe-nos defender que não se aplica o regime da representação processual às autarquias locais no exercício da sua legitimidade popular, visto que, estas não atuam em nome alheio e na defesa de interesses alheios, mas sim em nome próprio embora na defesa de interesses alheios. Deste modo, concordamos com a posição de JOANA LINO⁴⁰⁸ a este respeito, resgatando, para tanto, o argumento da autora quanto à expressão “todos os demais titulares dos direitos ou interesses em causa” utilizada no artigo 14.º da LAP, já que, as autarquias locais não são titulares de tais interesses, mas sim os residentes nas suas áreas de circunscrição territorial. Por sua vez, no que diz respeito ao mecanismo da substituição processual, também não nos parece que seja aplicável à atuação das autarquias locais enquanto autoras populares na defesa de interesses dos seus residentes. Contudo, discorda-se que seja devido ao argumento utilizado pela referida autora de não existir o “fenómeno de dupla legitimidade”, já que, nas palavras da autora, “(...) não se consegue descobrir aqui uma

⁴⁰⁶ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenia*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 33

⁴⁰⁷ THAMAY, R. F. K. AND V. F. D. ANDRADE AÇÃO POPULAR: ASPECTOS GERAIS. *Revista Jurídica Luso - Brasileira R.JLB*, 2017, Ano 3, n.º 1, 629-648. pp 634

⁴⁰⁸ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenia*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 33

legitimidade originária dessa comunidade, que tivesse de ser averiguada a par da legitimidade que é atribuída às autarquias locais.”, visto que, efetivamente, consegue-se aferir tal legitimidade, no sentido em que, o artigo 2.º, n.º 2 da LAP refere expressamente que “são titulares dos direitos referidos no n.º anterior [direito de participação procedimental e de ação popular] as autarquias locais em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição [sublinhado nosso].”, ou seja, se os residentes nas áreas de circunscrição territorial das autarquias locais são os titulares dos interesses em causa, então, eles por si só têm legitimidade popular, ao abrigo do artigo 2.º, n.º 1 da LAP, para intentarem a respetiva ação ou para intervirem numa ação popular pendente⁴⁰⁹ (artigo 15.º, n.º 1 da LAP). A não aplicação do mecanismo da substituição processual ao exercício da legitimidade popular das autarquias locais prende-se, somente, com o facto de estas não terem uma legitimidade indireta, no sentido em que possam ser beneficiadas, indiretamente, pela defesa dos interesses de que são titulares os residentes na sua área de circunscrição. Assim, o legislador não atribuiu legitimidade popular às autarquias locais devido ao facto de estas terem um interesse dependente do interesse principal de um terceiro, por conta de quem também atuam⁴¹⁰. Neste sentido, JOSÉ LEBRE DE FREITAS⁴¹¹ apelida a legitimidade popular das autarquias locais como sendo uma legitimidade originária, sob a qual as autarquias locais atuam em nome próprio, por sua conta, no exercício de um direito próprio, concedido pelo legislador no artigo 2.º, n.º 2 da LAP, mas em defesa de interesses alheios, independentemente da titularidade de qualquer direito ou interesse.

Pelo que, se conclui, que a legitimidade popular atribuída às autarquias locais ao abrigo da LAP e do CPTA é uma legitimidade originária, no sentido de provir da própria lei e, por isso, estas atuam por conta e em nome próprio e no exercício de um direito próprio para a defesa de um interesse alheio, ou seja, os interesses de que são titulares os residentes nas suas áreas de circunscrição territorial, pelo que, não se lhe

⁴⁰⁹ SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR, 2004, 6, 279-318. pp 305

⁴¹⁰ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. DataVenia, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 33

⁴¹¹ FREITAS, J. L. D. A acção popular do direito português. Sub judice: Justiça e Sociedade, 2003, n.º 24 Janeiro/Março, 15-26. pp 19

aplica os mecanismos da representação nem da substituição processual, configurando antes uma legitimidade *tertium genus*, tal como refere CARLOS MEDEIROS⁴¹².

5.1.1. O interesse em agir das autarquias locais no âmbito da ação popular

Posto isto, importa, também, referir o interesse em agir das autarquias locais no âmbito da ação popular, enquanto pressuposto processual diferente da legitimidade, visto que, “uma coisa é ter legitimidade para estar em juízo e outra diferente é ter necessidade de tutela judicial, a qual nos é revelada pela utilidade que pode advir para o interessado da procedência da ação.”⁴¹³. Neste sentido, o interesse em agir não se encontra expressamente previsto no CPTA, enquanto pressuposto processual geral, porquanto a verificar-se exprime uma exceção dilatória inominada

(...) consiste, de acordo, com a maioria da doutrina, na necessidade de usar do processo, de instaurar ou fazer prosseguir a ação para, dessa forma, obter um benefício direto, com repercussão positiva imediata na esfera jurídica do autor, aferindo-se, assim, tal interesse pela alegação de uma situação concreta necessitada de tutela jurisdicional⁴¹⁴.

O interesse em agir encontra-se previsto no 39.º do CPTA no que diz respeito às ações de simples apreciação e dispõe o seu n.º 1 que “os pedidos de simples apreciação podem ser deduzidos por quem invoque utilidade ou vantagem imediata, para si, na providência jurisdicional pretendida (...)”.

Assim, versando a ação popular sobre interesses difusos *latu sensu*, então, qual será o interesse em agir das autarquias locais no exercício da sua legitimidade popular?

Neste sentido, SÉRVULO CORREIA⁴¹⁵ escreve que

(...) da acção que, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, da LPPAP, as autarquias locais podem mover em defesa dos interesses de saúde pública, ambiente, qualidade de vida, protecção do consumo de bens e serviços, património cultural e domínio público “de que

⁴¹² MEDEIROS, C. Tutela (Civil) dos Interesses Difusos. Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2000, n.º 4, 23-44. pp 38

⁴¹³ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. DataVenia, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 34

⁴¹⁴ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte - Processo n.º 01833/19.0BEPRT. In *DGSI*. Tribunal Central Administrativo Norte, 2023a.

⁴¹⁵ CORREIA, S. *DIREITO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO I*. Edtion ed. Lisboa: LEX, 2005. 830 p. pp 668

sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição” (...) estes interesses são também atribuições dos municípios (e, pelo menos em grande medida, das freguesias), ou seja, interesses públicos postos por lei a cargo das autarquias na medida em que tenham refracção na área dos respectivos territórios.

Na nossa senda cabe-nos discordar com a posição defendida pelo autor, por um lado, porque o legislador não consagrou a subordinação da atuação das autarquias locais no exercício da legitimidade popular às suas atribuições tal como fez expressamente com as associações e fundações no artigo 3.º, alínea b) da LAP e, por outro lado, o benefício direto que as autarquias locais retiram da ação popular enquanto autoras não é para si, embora se possa refletir nestas, mas para os seus residentes enquanto comunidade, visto que estas atuam na defesa dos interesses de tais residentes e não na defesa de interesses próprios.

Neste sentido escreve JOANA LINO⁴¹⁶ que

O interesse em agir da autarquia local enquanto autora popular é o do ganho directo que a acção pode trazer para a comunidade residente na sua circunscrição, independentemente de se verificarem ou não efeitos mediatos na esfera pessoal de cada um dos seus residentes e ou na própria esfera jurídica da autarquia local.

5.2. Os limites do exercício da legitimidade popular das autarquias locais

É certo que tanto o CPTA como a LAP consagram as autarquias locais enquanto autoras populares, todavia, é no regime instituído pela LAP que se estabelece as condições de exercício desta legitimidade popular por partes das autarquias. Neste sentido dispõe o artigo 2.º, n.º 2 da LAP que “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.”. Assim, da análise do referido artigo podemos concluir que existem dois limites ao exercício da legitimidade popular por parte das autarquias locais, designadamente, o limite territorial e o limite material. O limite territorial refere-se aos “titulares residentes na área da respectiva

⁴¹⁶ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenia*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 35

circunscrição” e o limite material reporta-se aos “interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição”.

5.2.1. O limite territorial

Tal como se expôs, a LAP consagra que a legitimidade popular é conferida às autarquias para defesa dos interesses de que sejam titulares os residentes na área da respectiva circunscrição. Neste sentido, importa clarificar tal imposição legal.

Note-se que a formulação do artigo 2.º, n.º 2 da LAP pode dar aso a interpretações no sentido de afirmar que as autarquias locais só têm legitimidade popular para interpor a respectiva ação quando os interesses em causa estejam situados na sua área de circunscrição territorial. Aliás, já há jurisprudência nesse sentido, defendendo o que acabou de se expor.

Veja-se, a propósito, o disposto no Acórdão do TCA Sul de 07-03-2013⁴¹⁷:

Estes interesses [interesses difusos que se confundem com interesses públicos] são também atribuições dos municípios (e, pelo menos em grande medida, das freguesias), ou seja, interesses públicos postos por lei a cargo das autarquias na medida em que tenham refracção na área dos respectivos territórios. (...) o que, naturalmente, restringe a sua legitimidade aos processos em que se discutam questões respeitantes aos efeitos da medida administrativa na sua própria circunscrição (artº 2º nº 2 da Lei nº 83/95) não podendo agir para defesa de interesses difusos postos em causa noutra local do território nacional.

No que à doutrina diz respeito, também há quem defenda tal interpretação. Neste sentido, escrevem MÁRIO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA⁴¹⁸ que,

(...) o direito de ação popular encontra-se delimitado por referência “aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição”, o que faz supor que a autarquia pode agir em defesa de interesses difusos nas mesmas condições em que o poderá fazer qualquer cidadão, desde que, se trate de interesses que relevem no âmbito da respectiva área territorial (...).

⁴¹⁷ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul - Processo n.º 04613/08. In *DGSI*. Tribunal Central Administrativo Sul, 2013a.

⁴¹⁸ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 97

Em sentido contrário escreve JOANA LINO⁴¹⁹ que

os interesses de que os residentes na área de circunscrição das autarquias são titulares, e os efeitos da sua afectação, não têm de se confinar, obrigatoriamente, ao território da autarquia em apreço, ainda que, por regra, seja isso que acaba por suceder na maioria das vezes.

Por sua vez e na mesma senda da citada autora, DIOGO CALADO⁴²⁰ escreve que

Em bom rigor, a lei apenas exige para estender a legitimidade às autarquias, que os residentes sejam os titulares dos interesses. O elemento de conexão exigido pela norma, para estender a legitimidade à autarquia, é a residência dos titulares dos interesses, e não a localização da fonte de prejuízo para o interesse que será defendido em juízo.

Na nossa senda cabe-nos discordar com tais interpretações restritivas do disposto no artigo 2.º, n.º 2 da LAP, defendendo, para tanto, uma interpretação literal do exposto no referido artigo, acompanhando, para tanto as posições defendidas por JOANA LINO⁴²¹ e DIOGO CALADO⁴²². Deste modo, o que o preceito legal efetivamente reconhece como ponto de conexão entre a atuação das autarquias locais e os interesses a defender, assenta nos “titulares residentes na área da respectiva circunscrição”, pelo que, não são os interesses a defender que têm de se situar, obrigatoriamente, na área da circunscrição territorial das autarquias locais, mas antes, os seus titulares enquanto residentes naquela área de circunscrição. Assim, os interesses a defender podem, efetivamente, estar localizados e terem refração numa área que não a de circunscrição territorial das autarquias locais. Conclui-se, portanto, que a atuação das autarquias locais no exercício da sua legitimidade popular está, efetivamente, limitada territorialmente, o que não poderia deixar de ser, visto que, estas entidades são pessoas coletivas públicas de população e território e devem prosseguir e defender os interesses de que são titulares os residentes na sua área de circunscrição territorial, contudo, tal limite deve ser interpretado tendo em conta a letra da lei e não da forma que é defendida pelos referidos autores e pelo Acórdão referido a propósito, já que, o facto de o interesse se localizar fora da área de circunscrição territorial da

⁴¹⁹ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenia*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 45

⁴²⁰ CALADO, D. G. F. C. D. A. CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA LEGITIMIDADE POPULAR NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016. pp 105

⁴²¹ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenia*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 45

⁴²² CALADO, D. G. F. C. D. A. CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA LEGITIMIDADE POPULAR NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016. pp 105

autarquia, não é pressuposto para a aplicação do artigo 2.º, n.º 2 da LAP, mas sim os seus titulares serem residentes na referida circunscrição, tal como se disse. Se assim não fosse, estaríamos a desvirtualizar o instituto da legitimidade popular atribuída às autarquias locais, enquanto entidades constitucionalmente competentes para a defesa dos interesses em causa (artigo 235.º, n.º 2 da CRP).

5.2.2. O limite material/“competencial”

Tal como se expôs, no âmbito da ação popular as autarquias locais encontram-se limitadas, no que diz respeito à sua legitimidade, pelos interesses de que são titulares os residentes nas suas áreas de circunscrição territorial. Assim, urge a necessidade de perceber o que tal significa.

Note-se que o limite material está expressamente previsto na lei, no sentido em que o artigo 2.º, n.º 2 da LAP dispõe que “são igualmente titulares dos direitos referidos no número anterior as autarquias locais em relação aos interesses [sublinhado nosso] de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição.”. Contudo, tal preceito legal pode dar aso a várias interpretações, designadamente, que os interesses a tutelar por via da ação popular pelas autarquias locais se devem incluir no seu rol de competências e atribuições. Ora, esta interpretação coloca-se devido ao facto de as autarquias locais serem pessoas coletivas de direito público⁴²³ e, por isso, o seu campo de atuação estar limitado pelas suas competências e atribuições⁴²⁴. Neste âmbito também existe jurisprudência e doutrina a defender tal interpretação.

Neste sentido veja-se a posição defendida no Acórdão do TCA Sul de 09-03-2023⁴²⁵, dispondo este que

A legitimidade processual ativa das autarquias locais encontra-se duplamente limitada: por um limite territorial, expresso no artigo 2.º, n.º 2 da Lei n.º 83/95 e por um limite competencial, estatuído no que às Freguesias diz respeito, no artigo 7.º, n.º 2 da Lei n.º 75/2013.

⁴²³ OLIVEIRA, F. P. AND J. E. F. DIAS *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Edtion ed. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2021. 413 p. pp 82

⁴²⁴ Ibid. pp 66 e 67

⁴²⁵ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul - Processo n.º 82/12.2BELRA. In *DGSI*. Tribunal Central Administrativo Sul, 2023b.

Do exposto retira-se que o que o TCA Sul defende, no referido Acórdão, é que a legitimidade ativa das autarquias locais, para efeitos de ação popular, se encontra limitada pelas atribuições destas, mais concretamente, pelo elenco disposto nos artigos 7.º e 23.º do RJAL, para as freguesias e municípios, respetivamente.

No mesmo sentido escreve MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA⁴²⁶ que “a defesa e a promoção do interesse difuso que a autarquia pretende tutelar através da acção popular se deva incluir nas suas competências legais.”.

Em sentido contrário, escrevem MÁRIO DE OLIVEIRA e RODRIGO DE OLIVEIRA⁴²⁷ que

duvidoso é se, (...) haverá um limite competencial, (...) só podendo a autarquia agir ou intervir processualmente quando estejam em causa interesses (difusos) que se incluam no âmbito das suas atribuições legais (...). Parece-nos que, (...) deve responder-se negativamente, por a legitimidade social das autarquias locais não ter como fundamento a defesa das suas atribuições ou interesses nestas matérias, mas a defesa dos interesses da respectiva comunidade de pessoas e, portanto, de tudo o que as afectar em relação a estes bens ou valores constitucionalmente protegidos.

Na mesma linha de pensamento escrevem MÁRIO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA⁴²⁸ que

(...) a delimitação de atribuições e competências dos municípios e das freguesias, tal como resulta do disposto nos artigos 7.º e 23.º da Lei nº. 75/2013, de 12 de setembro, releva apenas para o efeito de definir a legitimidade ativa das autarquias locais, quando pretendam intervir na defesa de um interesse pessoal (...). Mas, para além disso, poderão exercer o direito de ação popular, em substituição dos cidadãos residentes na respetiva circunscrição, sempre que esteja em causa algum dos interesses ou valores mencionados neste artigo 9.º, n.º 2, independentemente, de se tratar de matéria relativamente à qual a autarquia possua um específico campo de intervenção.

Na nossa senda e com a devida vénia, não nos parece que limitar a legitimidade popular das autarquias locais às competências e atribuições destas seja o melhor entendimento, pelo que, cabe-nos concordar com a posição defendida por MÁRIO DE

⁴²⁶ SOUSA, M. T. D. *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*. Edtion ed. Lisboa: LEX, 2003. 344 p. pp 200

⁴²⁷ OLIVEIRA, M. E. D. AND R. E. D. OLIVEIRA *CÓDIGO DE RPOCESSO NOS TRIBUNAIIS ADMINISTRATIVOS E ESTATUTO DOS TRIBUNAIIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS ANOTADOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2006. 600 p. pp 163

⁴²⁸ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 98

OLIVEIRA e RODRIGO DE OLIVEIRA⁴²⁹ e MÁRIO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA⁴³⁰, visto que quando as autarquias locais intervêm em sede de ação popular, fazem-no, na defesa de interesses difusos de que são titulares os residentes na sua área de circunscrição territorial que podem ou não coincidir com os interesses que formam as suas atribuições⁴³¹, admitindo-se, contudo, que na maioria das vezes é o que acaba por acontecer na prática, já que, as competências e as atribuições das autarquias locais foram delineadas de forma a que estas pudessem defender e concretizar os interesses transversais de que são titulares os residentes nas suas áreas de circunscrição territorial. Para tanto, veja-se o elenco de bens constitucionalmente protegidos ao abrigo da ação popular, nos termos do artigo 52.º, n.º 3 da CRP, designadamente, a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural e a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais e o estatuído no CPTA, no artigo 9.º, n.º 2, nomeadamente, a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, em comparação com o elenco de atribuições das autarquias locais, plasmado no artigo 23.º do RJAL para os municípios e 7.º do mesmo diploma para as freguesias, nomeadamente, saúde, ambiente, defesa do consumidor, património e ordenamento do território e urbanismo; e cuidados primários de saúde, ambiente e salubridade, ordenamento urbano e rural, etc., respetivamente. Note-se que é no âmbito da defesa destes interesses difusos que o legislador atribuiu legitimidade popular às autarquias locais e não no âmbito dos seus próprios interesses, ou seja, das suas atribuições. As autarquias locais funcionam como uma espécie de “veículo” para a defesa de interesses difusos de que são titulares os residentes nas suas áreas de circunscrição, que se enquadrem no âmbito de aplicação da LAP plasmado no seu artigo 1.º e, por conseguinte, dos artigos 52.º, n.º 3 da CRP e 9.º, n.º 2 do CPTA. Note-se, porém, que o elenco dos bens tutelados ao abrigo da ação popular não é taxativo,

⁴²⁹ OLIVEIRA, M. E. D. AND R. E. D. OLIVEIRA *CÓDIGO DE RPOCESSO NOS TRIBUNAIIS ADMINISTRATIVOS E ESTATUTO DOS TRIBUNAIIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS ANOTADOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2006. 600 p. pp 163

⁴³⁰ ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA *COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIIS ADMINISTRATIVOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p. pp 98

⁴³¹ Note-se que, a este respeito, a doutrina e a jurisprudência tendem a confundir o conceito de atribuições e competências, lançando mão dos dois conceitos indistintamente, quando, na verdade, o que releva para efeitos do limite “competencial”, não são as competências das autarquias locais, mas antes as suas atribuições.

podendo enquadrar-se no conceito de interesses difusos aqueles que preencherem os seus pressupostos, como por exemplo, a educação.

Neste sentido escreve JOANA LINO⁴³² que

A atribuição de legitimidade popular às autarquias locais pelo legislador ordinário deve-se ao facto de estas entidades se encontrarem numa posição privilegiada de proximidade com os titulares dos interesses difusos, o que lhes permite assumirem-se como a entidade mais apta a defender os interesses da sua comunidade residente.

Além de que, mesmo que os interesses difusos em causa correspondessem às atribuições e competências das autarquias locais, não quer isto dizer que as autarquias estejam a prosseguir um interesse direto e pessoal, tratando-se, apenas, de uma mera coincidência⁴³³, não pondo em causa a sua legitimidade. Todavia, tal como salientam MÁRIO DE OLIVEIRA e RODRIGO DE OLIVEIRA⁴³⁴

(...) no caso de uma autarquia local ser “pessoalmente” atingida por uma medida administrativa de outrem, que afecte as suas competências ou direitos – relativos ao domínio público municipal por exemplo -, a sua legitimidade activa fundar-se-á directamente no n.º 1 por ser parte na relação material controvertida, e não neste n.º 2.

Ademais, não nos parece que tenha sido a vontade do legislador limitar competencialmente a legitimidade das autarquias locais, sendo que, no artigo 3.º da LAP estão previstos os requisitos da legitimidade popular ativa das associações e fundações, sendo um deles, “o incluírem expressamente nas suas atribuições ou nos seus objectivos a defesa dos interesses em causa no tipo de acção de que se trate;”. Portanto, daqui se retira que não existe nenhuma omissão legislativa, muito pelo contrário, a existência do referido artigo reforça a premissa de que, simplesmente, não foi da vontade do legislador impor tal limite à legitimidade popular das autarquias locais, por todos os motivos que se enunciaram, ao que acresce o facto de o ter feito para as associações e fundações no artigo 3.º da LAP, enquanto requisito para o exercício da legitimidade popular⁴³⁵.

⁴³² LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenía*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 44

⁴³³ *Ibid.* pp 42

⁴³⁴ OLIVEIRA, M. E. D. AND R. E. D. OLIVEIRA *CÓDIGO DE RPOCESSO NOS TRIBUNAIIS ADMINISTRATIVOS E ESTATUTO DOS TRIBUNAIIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS ANOTADOS*. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2006. 600 p. pp 163

⁴³⁵ LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. *DataVenía*, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50. pp 43

5.3. As áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais no âmbito da ação popular

Tal como se expôs anteriormente, as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais não são autarquias locais, resgatando-se, para tanto, os argumentos que expusemos sobre o assunto, designadamente, o disposto no artigo 236.º, n.º 1 da CRP que estabelece o princípio da tipicidade e do *numerus clausus*, o que significa que só são autarquias locais as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, por força da sua definição.

Assim, à primeira vista poderíamos concluir que as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas não sendo autarquias locais, então, não poderiam figurar enquanto autoras populares nos mesmos termos que as autarquias locais, ou seja, ao abrigo do artigo 2.º, n.º 2 da LAP.

Contudo, apesar de defendermos que as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas não são autarquias locais e, por isso, não podem ser autoras populares ao abrigo do artigo 2.º, n.º 2 da LAP, tal facto não é impeditivo de estas terem legitimidade popular de todo, tal como se passará a explicar.

Note-se que as entidades intermunicipais são, efetivamente, associações de municípios e, por isso, pessoas coletivas públicas diferentes dos municípios que as integram, nomeadamente, com competências e atribuições próprias. Neste sentido, o artigo 3.º da LAP dispõe que

Constituem requisitos da legitimidade activa das associações e fundações: a) a personalidade jurídica; b) o incluírem expressamente nas suas atribuições ou nos seus objectivos estatutários a defesa dos interesses em causa no tipo de acção de que se trate; c) não exercerem qualquer tipo de actividade profissional concorrente com empresas ou profissionais liberais.

Neste sentido, parece-nos que é de defender que estas entidades têm legitimidade popular ao abrigo do artigo 3.º da LAP, desde que, cumpram com os requisitos impostos pelo referido artigo, nomeadamente, o de terem personalidade jurídica, o que se verifica, e de consagrarem expressamente nas suas atribuições os

interesses em causa, recorrendo, para tanto, aos artigos 67.^o e 81.^o do RJAL, que elencam as atribuições das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais, respetivamente.

5.4. Estudo de caso: os incêndios no município de Pedrogão Grande

Decidimos dedicar este último subcapítulo à densificação de um exemplo prático como forma de retratação real das problemáticas levantadas neste capítulo, de forma a que se entenda qual é, efetivamente, a relevância prática de tais questões.

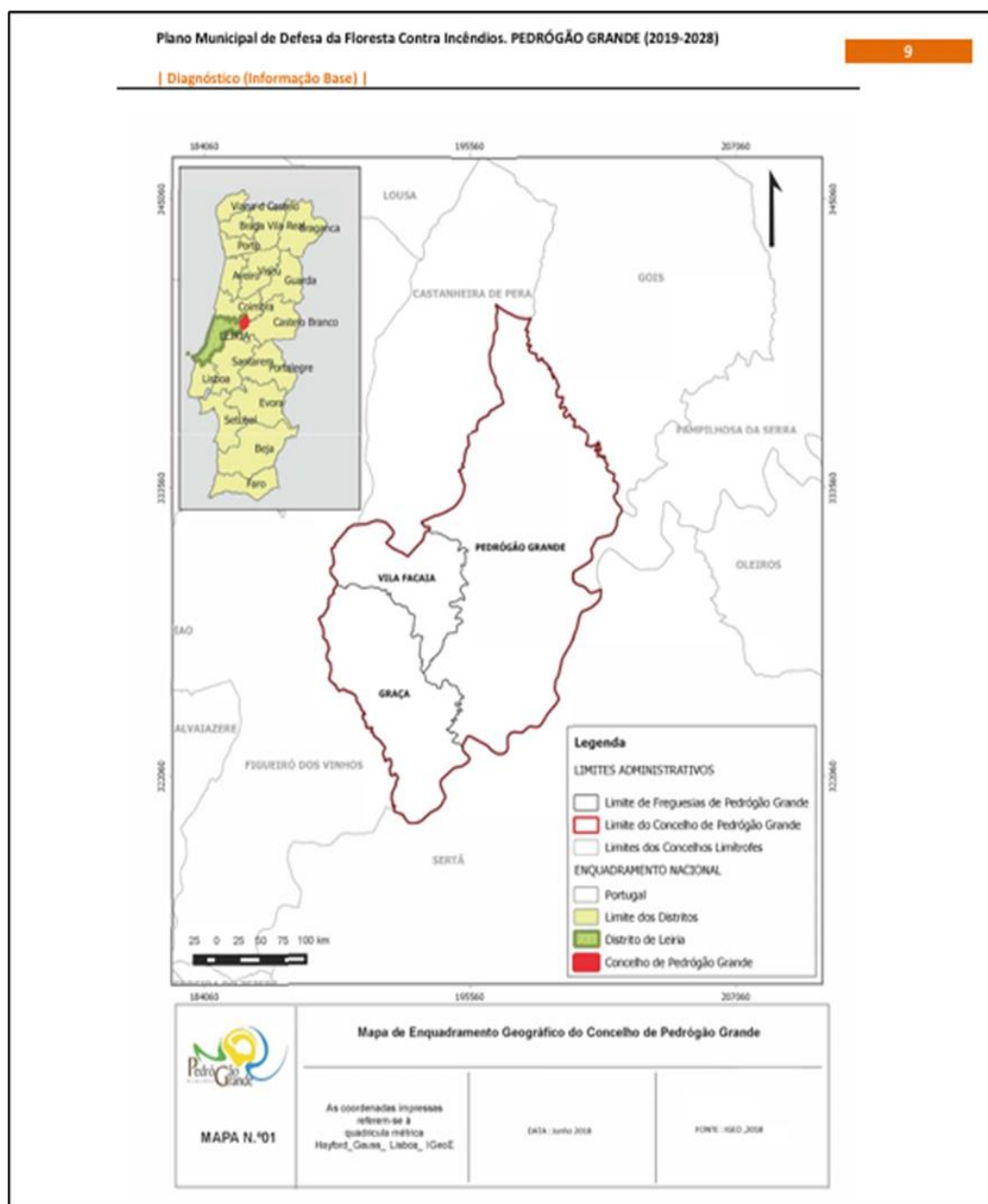
Neste sentido, escolhemos o incêndio no Município de Pedrogão Grande que assolou o nosso país em junho de 2017⁴³⁶, visto que, devido à sua dimensão poderá ser utilizado por nós nas várias vertentes que nos propomos a analisar.

Para tanto, em termos de subdivisão geográfica e administrativa, o concelho/município de Pedrogão Grande situa-se no centro do país, fazendo parte da região beirão. Insere-se no extremo do distrito de Leiria, localizando-se a nordeste, sendo o seu concelho mais interior. Pertence à região centro de Portugal, enquadrando-se na sub-região do pinhal interior norte, no limite com o pinhal interior sul. Confinha com os concelhos de Góis, a nordeste, e numa pequena extensão, a este, com Pampilhosa da Serra, ambos do distrito de Coimbra. A noroeste, com Castanheira de Pera, e a oeste com Figueiró dos Vinhos, estes do distrito de Leiria. Finalmente, a sul, sudoeste, delimita-se com o conselho da Sertã, do distrito de Castelo Branco. O concelho de Pedrogão Grande possui uma área de cerca de 129 km², compreendendo três freguesias: Pedrogão Grande, Vila Facaia e Graça⁴³⁷.

⁴³⁶ CARMO, I. I. V. D. O papel dos Instrumentos de Gestão Territorial na prevenção e mitigação dos incêndios florestais: o caso do incêndio de Pedrogão Grande (2017). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, 2020b. pp 53

⁴³⁷ GRANDE, C. M. D. P. plano diretor municipal pedrogão grande 04. Carcterização Física. In G.D.T.E.C. LUGAR DO PLANO. 2015.

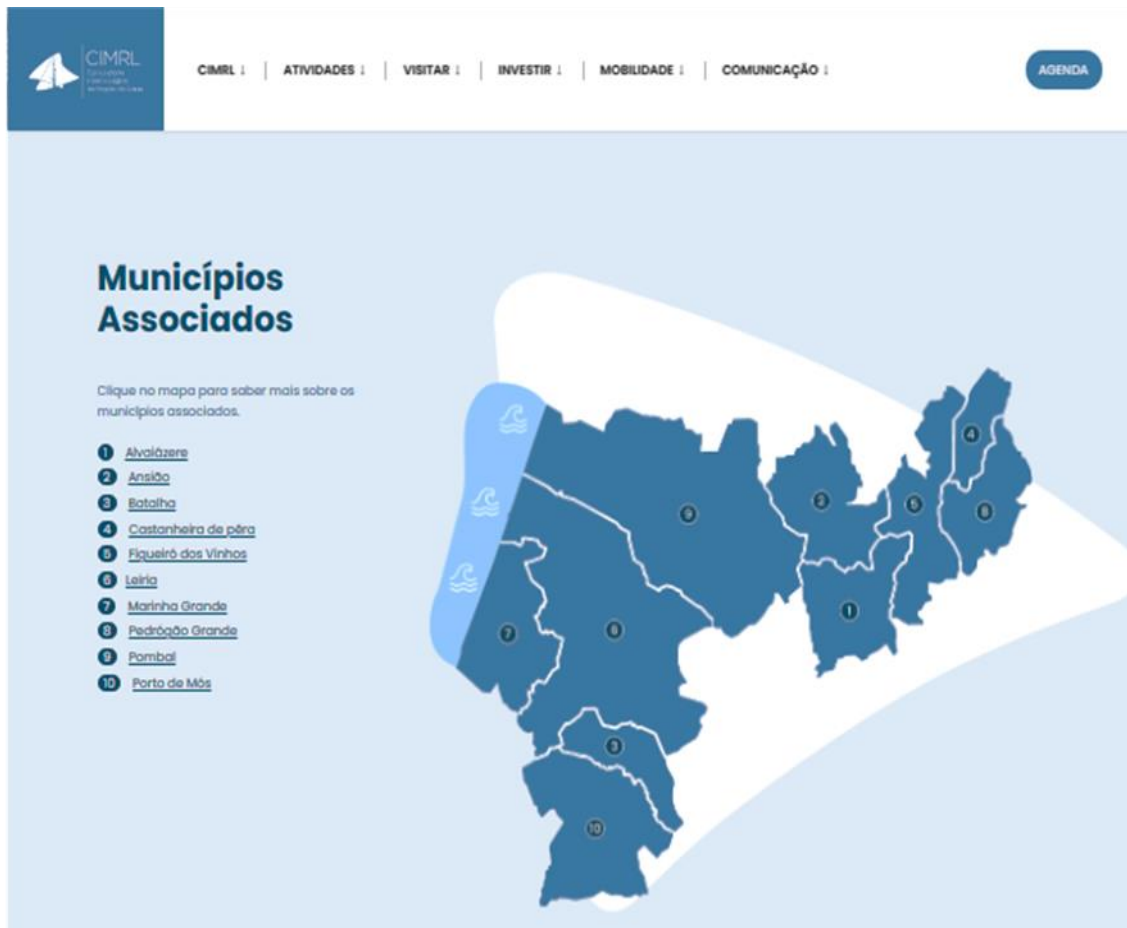
Figura 1 (Mapa de Enquadramento do Concelho de Pedrogão Grande)⁴³⁸



⁴³⁸ FLORESTA, C. M. D. D. D. Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios [PMDFCI]. In. <https://www.cm-pedrogaogrande.pt/viver/protecao-civil/planos-municipais/plano-municipal-de-defesa-da-floresta-contra-incendios>: Município de Pedrogão Grande, 2019.

Importa ainda mencionar que, o município de Pedrogão Grande integra a comunidade intermunicipal da região de Leiria, juntamente com os municípios de Alvaiázere, Ancião, Batalha, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Leiria, Marinha Grande, Pombal e Porto de Mós⁴³⁹

Figura 2 (Mapa dos municípios associados à comunidade intermunicipal da região de Leiria)⁴⁴⁰



No dia 17 de junho de 2017 deflagrou, no município de Pedrogão Grande, um mega-incêndio, que formou um complexo de incêndios. Tal designação teve em conta a origem do primeiro incêndio que ocorreu na freguesia de Pedrogão Grande e, em seguida, alastrou-se pelos municípios vizinhos⁴⁴¹. Por causa do referido incêndio

⁴³⁹ Tal como consta do anexo III do RJAL.

⁴⁴⁰ LEIRIA, C. C. I. D. R. D. Municípios Associados. In. <https://cimregiaodeleiria.pt/>.

⁴⁴¹ CARMO, I. I. V. D. O papel dos Instrumentos de Gestão Territorial na prevenção e mitigação dos incêndios florestais: o caso do incêndio de Pedrogão Grande (2017). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, 2020b. pp 53

arderam, aproximadamente, 30 723,9 hectares, considerando a área florestal, agrícola e matos dos respetivos municípios⁴⁴². O referido incêndio teve como causa descargas elétricas mediadas pela rede de distribuição de energia e por um raio, sendo o incêndio que libertou mais energia e mais rapidamente, tendo ardido 4459 hectares numa só hora, “(...) exibindo fenómenos extremos de vorticidade e de projeção de material incandescente a curta e a longa distância.”⁴⁴³.

Figura 3 (Tabela dos municípios afetados pelo incêndio de Pedrogão Grande de 2017 e respetiva área ardida)⁴⁴⁴

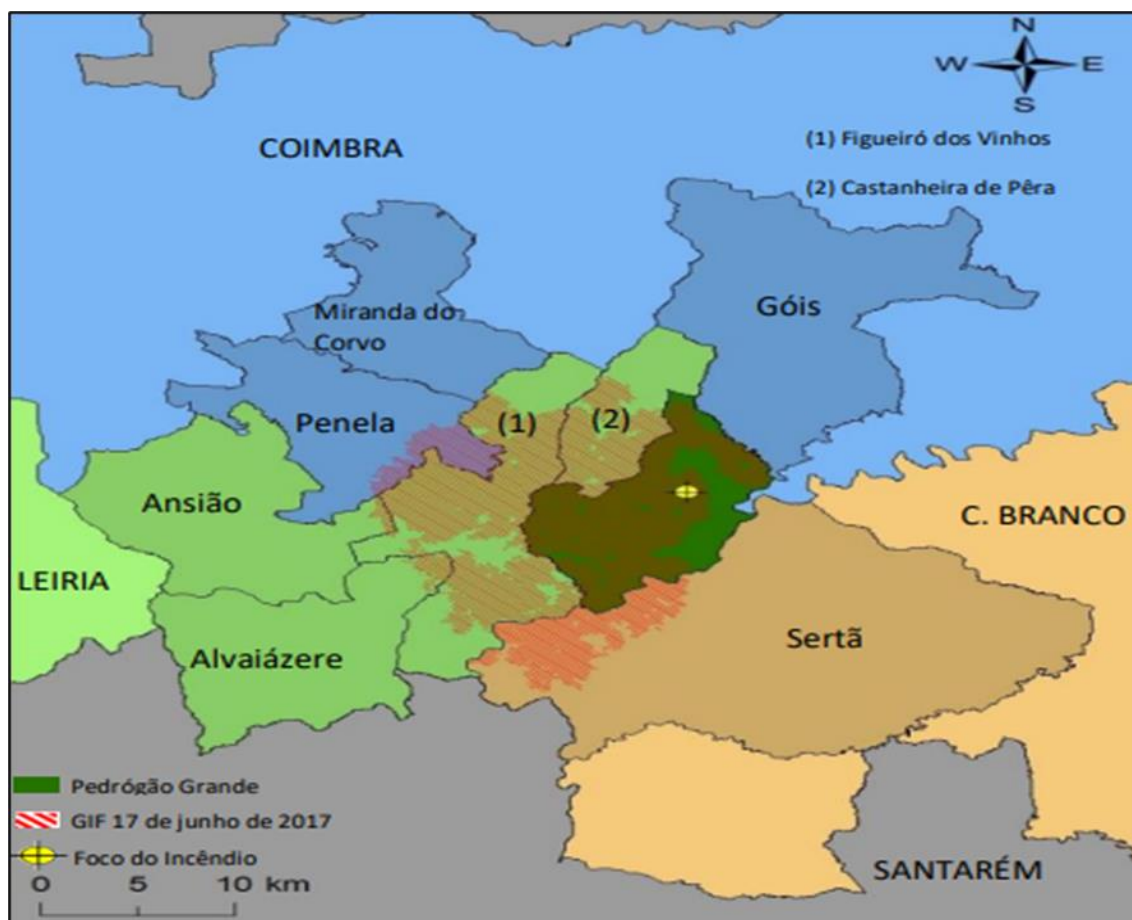
Incêndio de Pedrogão Grande			
Municípios	Área total município (ha)	Área Ardida (ha)*	Área Ardida (%)
Alvaiázere	16047,7	550,7	3%
Ansião	17 609,4	194,6	1%
Castanheira de Pêra	6 677,4	3 560,9	53%
Figueiró dos vinhos	37 905,3	10 578,2	28%
Góis	26 330,2	0,9	0%
Miranda do Corvo	12 637,8	1,1	0%
Pedrogão Grande	12 874,7	9 761,5	76%
Penela	13 480,0	1 808,0	13%
Sertã	44 673,2	4 268,0	10%

⁴⁴² Ibid. pp 54

⁴⁴³ INDEPENDENTE, C. T. Análise e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrogão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017. 2017. pp 10

⁴⁴⁴ CARMO, I. I. V. D. C. Tabela 3.2 - Municípios afetados pelo incêndio de Pedrogão Grande de 2017 e respetiva área ardida. In O.P.D.I.D.G.T.N.P.E.M.D.I.F.O.C.D.I.D.P.G. (2017). 2020c.

Figura 5 (Enquadramento do Incêndio de Pedrogão Grande)⁴⁴⁶



Os incêndios florestais acarretam consequências nefastas para a saúde⁴⁴⁷ e para o ambiente⁴⁴⁸. Contudo, no caso do incêndio de Pedrogão Grande, por ter sido classificado como um mega incêndio, as referidas consequências nefastas não se manifestam apenas nos municípios que tiveram, efetivamente, incêndios ativos e área ardida, mas, também nos municípios vizinhos, tendo em conta as condições meteorológicas que se verificaram, designadamente, a velocidade do vento que fez com que o fumo se propagasse por quilómetros, invadindo, assim, o território de vários outros municípios. Note-se que os bens referidos encontram-se consagrados nos elencos dos

⁴⁴⁶ CARMO, I. I. V. Figura 3.3 - Enquadramento do incêndio de Pedrogão Grande. In O.P.D.I.D.G.T.N.P.E.M.D.I.F.O.C.D.I.D.P.G. (2017). 2020a.

⁴⁴⁷ FERNANDES, A. R. G. Influência Do Fumo Dos Incêndios Florestais Na Saúde Respiratória Da População Na Região de Viseu. Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, 2021. pp 34

⁴⁴⁸ VIRIATO, H. M. F. A. Influência dos incêndios florestais na poluição ambiental. Escola de Ciências e Tecnologia da Universidade de Évora, 2014. pp 11 e ss

artigos 52.º, n.º 3 da CRP, 9.º, n.º 2 do CPTA e 1.º, n.º 2 da LAP e, por isso, tuteláveis no âmbito da ação popular.

Feito este enquadramento, urge-nos a análise de tal informação no sentido de a enquadrar nas questões que nos propusemos a responder, nomeadamente, abordar, em termos práticos, as consequências da imposição dos limites territorial e competencial, tal como analisados, designadamente, as posições defendidas a esse respeito, no exercício da legitimidade popular pelas autarquias locais.

Tal como se expôs, o incêndio de Pedrogão Grande deflagrou, efetivamente, no município de Pedrogão Grande tendo-se propagado para o território dos municípios vizinhos, do qual resultou avultados danos patrimoniais e não patrimoniais para os municípios de tais municípios, nomeadamente, danos ambientais e ecológicos, e danos à saúde pública, designadamente, os provenientes da inalação do fumo e dos seus componentes. Assim, sendo o ambiente e a saúde pública bens constitucionalmente protegidos e tutelados ao abrigo da ação popular, tal como referimos, coloca-se a questão de saber se os municípios vizinhos, ao abrigo da legitimidade popular, que lhes é conferida pelo artigo 2.º, n.º 2 da LAP, poderiam ter intentado a respetiva ação de responsabilidade civil, tendo como fundamento, nomeadamente, a violação do bem da saúde e do ambiente enquanto bens constitucionalmente protegidos.

Entendemos que a resposta à questão formulada deve ser afirmativa, visto que defendemos uma interpretação literal do disposto no artigo 2.º, n.º 2 da LAP, tal como analisado anteriormente em sede própria. Deste modo, os municípios vizinhos do município de Pedrogão Grande poderiam, efetivamente, ter instaurado a respetiva ação popular com fundamento na violação dos bens da saúde e do ambiente, já que, tal legitimidade popular é exercida em relação aos interesses de que sejam titulares os residentes nas suas áreas de circunscrição territorial. Assim, tendo em conta o disposto nas figuras apresentadas, nomeadamente, nas figuras 1, 2 e 3 que demonstram o enquadramento do município de Pedrogão Grande, teriam legitimidade para instaurar a referida ação popular, nomeadamente, os municípios de Lousa, Alvaiázere e Oleiros, enquanto entidades defensoras dos interesses à saúde e ao ambiente de que são titulares os residentes nas suas áreas de circunscrição territorial, devido à proximidade

destes com os municípios que tiveram, efetivamente, incêndios ativos e áreas ardidadas e, pelo facto, de o fumo de tais incêndios se ter propagado para o território destes.

Note-se que se assim não fosse, e adotássemos a posição que defende que a legitimidade popular das autarquias locais está limitada pelos interesses de que são titulares os residentes nas suas circunscrições e, por isso, tais interesses só relevam nestas áreas de circunscrição, os referidos municípios não poderiam intentar a ação popular para defesa dos interesses efetivamente violados desses titulares residentes, nomeadamente, para efeitos do recebimento da indemnização decorrente dos danos reais e efetivos que sofreram os seus munícipes com a propagação do incêndio de Pedrogão Grande. Deste modo, tal posição faria com que os únicos municípios que poderiam lançar mão da ação popular seriam aqueles que tiveram, efetivamente, incêndios ativos e área ardidada, nomeadamente, os que constam do elenco da figura 3 e dos mapas das figuras 4 e 5. Conclui-se, portanto, que tal posição não deve ser seguida sob pena de se obstar à concretização do direito de ação e de acesso aos Tribunais enquanto corolário do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva.

Por sua vez, relativamente à posição que defende que as autarquias locais se encontram limitadas pelas suas competências e atribuições no exercício da legitimidade popular ao abrigo do artigo 2.º, n.º 2 da LAP, parece-nos que tal posição, quando defendida e aplicada na prática pelos Tribunais, pode dar origem a que se consagrem verdadeiras situações de injustiça e completamente alheias à *ratio* do regime que instituiu a ação popular.

Para tanto, resgata-se o argumento utilizado anteriormente de que quando as autarquias locais intervêm no âmbito da ação popular, fazem-no na defesa de interesses difusos de que são titulares os residentes nas suas áreas de circunscrição e não na defesa das suas atribuições, ou seja, nos seus próprios interesses, tal como dispõe o artigo 2.º, n.º 2 da LAP. Deste modo, importa ainda mencionar que LAP consagrou, expressamente, a limitação da legitimidade popular das associações e das fundações às suas atribuições, tal como dispõe o seu artigo 3.º, alínea b), o que não fez com as autarquias locais, pelo que, não é de lançar mão desta interpretação extensiva.

Assim, transpondo a questão para a vertente prática, recorreremos, mais uma vez ao caso do incêndio de Pedrogão Grande. Para tanto, partindo de tal posição, os municípios e as freguesias afetados direta ou indiretamente com o referido incêndio, quer seja por causa das áreas ardidas quer seja pelas lesões do ambiente e da saúde, só teriam legitimidade para instaurar a respetiva ação popular de responsabilidade civil se tais bens se encontrassem expressamente previstos nas suas atribuições. Note-se que o artigo 23.º, n.º 2, alíneas g) e l) do RJAL consagra a saúde e o ambiente, respetivamente, no elenco das atribuições dos municípios, pelo que aqui a questão prende-se apenas com o facto de saber se a mera menção ao ambiente e à saúde, enquanto atribuições dos municípios, basta para que estes possam cumprir o requisito de “incluírem expressamente nas suas atribuições (...) a defesa dos interesses em causa no tipo de acção de que se trate.”. Ao contrário do que sucede, neste caso, com os municípios, segundo o disposto no artigo 7.º do RJAL, que elenca as atribuições das freguesias, apenas consta o ambiente, na sua alínea h), e no que diz respeito à saúde, apenas têm atribuições no âmbito dos cuidados primários de saúde, segundo a alínea e) do referido artigo. Pelo que, segundo esta premissa, apenas teriam legitimidade para intentar a respetiva ação popular pela violação dos bens da saúde e do ambiente, os municípios elencados nas figuras 1, 2, 3, 4 e 5 e não as freguesias destes municípios, pelo facto de não incluírem expressamente nas suas atribuições a defesa dos interesses em causa, ressalvando o caso em que poderiam intentar uma ação popular com fundamento na violação do bem do ambiente, porque este se encontra expressamente previsto no elenco das suas atribuições. Note-se que, no caso em apreço, e focando-nos nas freguesias de Pedrogão Grande, Vila Facaia e Graça, na qualidade de freguesias do município de Pedrogão Grande, enquanto município fortemente atacado pelo incêndio, tal como consta das figuras 4 e 5, adotando esta posição, estas estariam privadas de defender os interesses de que são titulares os fregueses residentes nas suas áreas de circunscrição, enquanto verdadeiros e efetivos lesados pelos danos emergentes da inalação de fumos causados pelo referido incêndio. Note-se que, neste caso, estes interesses ficariam ressalvados devido ao facto de o município de Pedrogão Grande, a que estas freguesias pertencem, poderia instaurar a respetiva ação popular, visto que, têm atribuições no âmbito do ambiente e da saúde, assegurando, assim, a defesa dos interesses dos fregueses, porquanto, estes também são munícipes. Contudo, mais grave seria o caso em que os residentes destas autarquias vissem os

seus interesses violados e estes não constassem do elenco de atribuições quer dos municípios quer das freguesias, pelo que, a tutela de tais bens, por via da legitimidade popular atribuída às autarquias locais, ficaria vedada. Conclui-se, portanto, que tal posição não deve ser acolhida, visto que, tal como se concluiu na questão anterior, esta obsta à concretização do direito de ação e de acesso aos Tribunais enquanto corolário do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, tal como disposto no artigo 20.º, n.º 1 da CRP.

CONCLUSÃO

Aqui chegados e por todo o exposto, estamos em condições de delinear algumas conclusões, recordando os pontos e perguntas formuladas ao longo do presente estudo.

Assim, fruto da sociedade moderna e global que se caracteriza pelas relações plurais, emergem os conflitos em massa e os seus consequentes danos aos bens e interesses legalmente protegidos que, *grosso modo*, pertencendo a todos, não pertencem a ninguém. Neste sentido foi “ressuscitada” a ação popular, enquanto meio primordial para a defesa de tais bens e interesses.

Porquanto, com a presente investigação ficou claro que procurámos entender qual a origem da ação popular, nomeadamente, através do direito “mãe” da tutela jurisdicional efetiva, enquanto direito fundamental e princípio, que lhe deu vida constitucional. Ora, os artigos 20.º e 268.º da CRP consagram o direito à tutela jurisdicional efetiva, contudo, o segundo direciona-se para as relações jurídico-administrativas, tal como analisamos, concretizando o referido artigo 20.º nesta sede. Deste modo, enquanto direito fundamental, a tutela jurisdicional efetiva consiste na proteção e efetivação de direitos e interesses legalmente protegidos, e enquanto princípio, orienta a atuação de todo o sistema, designadamente, o Tribunal e a consequente utilização dos meios necessários para tal proteção e efetivação de que possam lançar mão os titulares dos direitos e interesses legalmente protegidos. Neste sentido, vimos que a autonomização do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva no âmbito das relações jurídico-administrativas se prende com a natureza de tais relações, que a lei reserva para uma ordem de jurisdição própria, a jurisdição administrativa, que conta com a atuação dos Tribunais Administrativos e os seus meios processuais específicos, onde os particulares são sujeitos de relações jurídicas passivas, no sentido de a atuação da Administração lhes ser imposta. Contudo, são também titulares de relações jurídicas ativas, visto que estão à sua disposição os meios necessários para reagirem à atuação da Administração quando estas lesam direitos ou interesses legalmente protegidos de que estes são titulares, violando, assim, os seus deveres.

Ainda no âmbito da tutela jurisdicional efetiva, coube-nos uma análise de tal direito no âmbito da UE, visto que Portugal é um Estado-Membro. Nesta senda, vimos que a UE tem como valor primordial o respeito pelos direitos fundamentais, atuando sempre vinculada a tal princípio, assim como os Estados-Membros. Assim, num esforço conjunto, a UE e os Estados-Membros asseguram a salvaguarda e o respeito dos direitos subjetivos e supra-individuais dos particulares que são conferidos pela UE, enquanto respeito pelo princípio da legalidade objetiva europeia. Deste modo, surge a CDFUE que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados, pelo que, é vinculativa para todos os Estados-Membros, então, no seu artigo 47.º, a CDFUE estabelece o “direito à ação e a um tribunal imparcial”. Neste sentido, concluímos que a tutela jurisdicional efetiva tem vários corolários, ou seja, desdobra-se em vários subprincípios, designadamente, o direito de ação. Ora, sendo este o corolário mais importante para a presente investigação, foi o que mereceu a nossa atenção e, por isso, concluímos que o direito de ação existe, efetivamente, porque é vedado o recurso à autotutela, cabendo ao Estado assegurar os meios processuais indispensáveis à tutela de todo o tipo de direitos e interesses que a lei proteja. Deste modo, o direito de ação consiste em suscitar a intervenção do Estado, por meio do Tribunal, enquanto órgão de soberania, para a defesa de bens e interesses que mereçam a tutela do direito, pelo que, não é exigido aos seus titulares que demonstrem a existência desse direito ou interesse, bastando a alegação da sua titularidade. Todavia, vimos que no âmbito da ação popular não se aplica este esquema clássico, já que, o seu objeto é um interesse ou direito supraindividual. Então, para que a tutela de tais interesses ou direitos seja efetiva, tornou-se necessária a consagração e concretização de um mecanismo que se mostre adequado a legitimar os titulares desses direitos ou interesses, apesar de estes não terem um interesse próprio no desencadeamento do processo, surgindo, assim, a ação popular.

Sendo este assunto alvo de grandes debates doutrinários e jurisprudenciais, afigurou-se-nos importante estudar e densificar o instituto da ação popular, designadamente, aqueles que nos pareceram os mais relevantes.

Contudo, nenhum tema deve ser abordado sem se proceder a uma análise histórica, ainda que breve, de forma a que se entenda quais as circunstâncias que estiveram na sua origem, bem como, a sociedade que lhe deu forma.

Assim, coube-nos elaborar um breve enquadramento histórico sobre a ação popular e concluímos que esta teve origem no direito romano e que esteve presente no ordenamento jurídico português através das Ordenações do reino, tendo assento constitucional desde a Carta Constitucional de 1826, sendo que a consagração mais importante teve lugar com a Constituição de 1976 e com a consequente Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.

Feito tal enquadramento, seguimos pela definição de ação popular, onde concluímos que o termo empenhado não é o mais correto, visto que, não se trata de uma verdadeira ação judicial, mas antes de um pressuposto processual, o da legitimidade ativa. Assim, coube-nos realizar uma análise sobre o pressuposto da legitimidade ativa, onde chegámos à conclusão que não se aplica a elaboração clássica desse conceito no âmbito da ação popular, visto que, a legitimidade ativa, nesta sede, é difusa, impessoal e indireta, não sendo aferida de modo concreto e casuístico, mas antes em termos gerais e abstratos, bastando que o autor, para ser considerado parte legítima, alegue estar inserido numa determinada categoria de sujeitos e que atue na defesa de bens ou interesses difusos.

Aqui chegados, coube-nos fazer o enquadramento legal da ação popular segundo os artigos 52.º, n.º 3 da CRP, 9.º, n.º 2 do CPTA e atendendo ao disposto na LAP, o que nos levou a concluir que o âmbito subjetivo e objetivo da ação popular prevista em tais diplomas é, efetivamente diferente. Ora, a CRP diminui o âmbito subjetivo de tal legitimidade face ao disposto no CPTA e na LAP, visto que apenas menciona que o direito de ação popular é conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, deixando de parte as autarquias locais e o Ministério Público; e a LAP, apesar de consagrar o Ministério Público e as autarquias locais, já não confere a legitimidade popular a todos, mas aos cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos. Por sua vez, no que respeita ao âmbito objetivo, concluímos que o CPTA restringe o objeto da ação em relação à CRP, afastando o consumo de bens e serviços, visto que, tal matéria se encontra apartada do âmbito de jurisdição dos Tribunais Administrativos. Todavia, alarga o seu objeto no que diz respeito à LAP, já que integra no seu âmbito objetivo matérias como o urbanismo e o ordenamento do território.

Claro está que mencionando o âmbito objetivo da ação popular, surgiu-nos a necessidade de indagar pela concretização do objeto desta, designadamente, partindo da ilustre *summa divisio*, que divide duas categorias de interesses, o interesse público e os interesses privados. Contudo, concluímos que tal dualidade não é suficiente para abarcar a categoria dos interesses difusos *latu sensu*, pelo que, procedemos à definição de interesses difusos *stricto sensu*, interesses coletivos e interesses individuais homogêneos, distinguindo-os do conceito de interesse público, já que é comum confundirem os conceitos, o que nos levou a concluir que apesar de serem conceitos diferentes, podem coincidir em certos casos. Todavia, a tutela que a ação popular oferece diz respeito aos interesses difusos *latu sensu*, onde cabem os interesses difusos *stricto sensu*, os interesses coletivos e os interesses individuais homogêneos e não o interesse público.

Aqui chegados, decidimos indagar por uma temática deveras controversa na doutrina, que é o papel do Ministério Público em sede da ação popular. Para tal, referimos que o Ministério Público é o órgão constitucionalmente competente para defender a legalidade objetiva, segundo o artigo 219.º da CRP, onde conseguimos alinhar que tal legalidade abarca a defesa e promoção dos vários interesses difusos. Neste sentido, o legislador optou por conferir expressamente legitimidade popular ao Ministério Público, contudo, não nos termos gerais, restringindo-a ao disposto na lei, nomeadamente, no artigo 4.º, alínea h) do EMP. A este respeito concluímos que o Ministério Público desempenha três papéis processuais distintos no âmbito da ação popular, designadamente, a fiscalização da legalidade, a representação e a substituição processual e a instauração da respetiva ação popular enquanto titular da legitimidade ativa nos termos da lei. No que diz respeito a este último papel processual, coube-nos discordar da posição que defende que o legislador não devia ter atribuído legitimidade popular ao Ministério Público, uma vez que o referido órgão detém capacidade técnica organizativa já definida e provada. Assim, além de repor a legalidade, irá também pugnar pela defesa dos interesses difusos tutelados, socorrendo-se, para tanto, de todos os meios que tiver ao seu alcance.

A par do papel do Ministério Público, está o papel do Juiz enquanto tema que mereceu a nossa atenção, por se diferenciar das restantes ações. Assim, sob a premissa de que o papel do juiz tem de ser obrigatoriamente mais ativo quanto mais

alargado for o leque da legitimidade popular, ficou assente que as ações populares não podem ser vistas como um assunto privado das partes, tendo em conta a sua finalidade altruísta e plurisubjetiva, daí se justificar a existência de um regime especial de indeferimento da petição inicial, a recolha de provas pelo julgador (sobrepondo-se o princípio do inquisitório sobre o dispositivo) e de um regime especial de eficácia dos recursos.

De seguida, coube-nos analisar o caso julgado no âmbito da ação popular, sendo um tema bastante controverso e deveras interessante, pelo que, merecia um desenvolvimento e estudo extensivo, visto que levou ao aparecimento de diversas posições. Ora, partimos do pressuposto de que a ação popular tem como finalidade a tutela de interesses difusos e, por isso, visa a composição global de um litígio, então, a decisão que vier a ser proferida nesse âmbito deve ser oponível a todos os titulares dos interesses em causa. Assim, impendeu sobre nós a necessidade de analisar o instituto do caso julgado de forma a enquadrar a problemática do direito de auto-exclusão ou de *opt-out* inspirado nas *class actions* norte americanas, onde concluímos que andou bem o legislador ao consagrar a eficácia *erga omnes* das decisões proferidas no âmbito da ação popular independentemente dos interesses em causa, ressaltando apenas os casos em que sejam tutelados interesses individuais homogêneos, cabendo aos seus titulares o direito de se auto-excluírem para que tenham a possibilidade de prosseguirem, se assim o entenderem, em ação individual e os casos em que as ações são julgadas improcedentes por insuficiência de provas e quando o julgador deva decidir por forma diversa fundado em motivações próprias do caso concreto, casos em que as decisões proferidas não formam caso julgado com efeito *erga omnes*, mas apenas *inter partes*. Nesta sede discordámos dos autores que defendem que o caso julgado só pode ter efeito *erga omnes* quando as decisões sejam favoráveis aos titulares dos direitos tutelados, tendo apenas efeito *inter partes* quando seja desfavorável aos referidos titulares, devido, sobretudo, ao princípio da segurança jurídica e à *ratio* da ação popular.

A par das temáticas que geram controvérsia surgiu o tema do direito à indemnização em sede de ação popular, digno de protagonizar um trabalho de investigação, contudo, apesar da complexidade do referida tema, tentámos abordar todas as questões relevantes. Neste subcapítulo concluímos que a tutela oferecida no âmbito da ação popular abarca a inibitória e a compensatória/indemnizatória. Assim,

tanto os titulares dos interesses difusos *stricto sensu*, como os dos coletivos e dos individuais homogêneos podem ser compensados/indemnizados ao abrigo da responsabilidade civil objetiva e subjetiva, o *quantum* indemnizatório deve ser aferido segundo o cálculo que tem por base os ganhos auferidos pela entidade lesante provenientes da conduta lesiva e a conseqüente distribuição deve ser realizada individualmente para os titulares dos interesses individuais homogêneos e globalmente para os titulares dos interesses difusos *stricto sensu* e coletivos, podendo tal quantia reverter para um fundo que vise a recuperação ou prevenção de situações lesantes dos interesses em causa.

No que diz respeito ao regime especial de preparos, custas e procuradoria, alinhavámos que tal regime encontra a sua razão de ser na finalidade altruísta da ação popular.

Quanto à ação popular no contencioso administrativo concluímos que esta pode revestir qualquer das formas de processo previstas no CPTA, por força dos artigos 9.º, n.º 2 do mesmo diploma e 12.º, n.º 1 da LAP, designadamente, processos principais não urgentes e urgentes.

No que diz respeito ao capítulo do poder local concluímos que a Constituição de 1822 assinalou definitivamente a organização da Administração local autónoma, consagrando-a expressamente, e que a partir daí seriam notados períodos de maior ou menor descentralização administrativa. Contudo, é com a Constituição de 1976 que a descentralização administrativa ganhou o seu lugar enquanto princípio estruturante da organização democrática do Estado em autarquias locais, a par do princípio da subsidiariedade e da autonomia local. Neste sentido, coube-nos analisar a relação entre a Administração central e a Administração local onde resultou para nós que a Administração local está sujeita apenas ao controlo da legalidade dos seus atos por parte do Governo. De seguida, coube-nos definir as autarquias locais como sendo pessoas coletivas de território dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações residentes na área das suas circunscrições territoriais. Assim, as freguesias enquanto autarquias locais, dentro do território do município, visam a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição territorial, e os municípios são autarquias locais que

visam a prossecução dos interesses próprios da população residente na circunscrição do concelho, mediante órgãos representativos eleitos por esta. Por sua vez, as regiões administrativas são autarquias locais supramunicipais, que visam a prossecução dos interesses próprios das respetivas populações que a lei considere que serão geridas de melhor forma em áreas intermédias entre o escalão nacional e o municipal. Contudo, ficou assente que tais entidades não existem na prática, apesar de existir a sua Lei-Quadro. Deste modo, concluímos ainda que para colmatar a inexistência das regiões administrativas, o legislador criou as entidades intermunicipais, designadamente, as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais enquanto associações de municípios, contudo, tais entidades não são autarquias locais ao abrigo do princípio da tipicidade e do *numerus clausus* previsto no artigo 236.º, n.º 1 da CRP.

Por último, no que diz respeito ao capítulo que versa sobre a legitimidade popular das autarquias locais, partimos da premissa de que o legislador consagrou expressamente as autarquias locais no elenco dos autores populares e, por isso, é indiscutível o facto de tais entidades gozarem de legitimidade processual ativa no âmbito da ação popular. Contudo, as questões que se levantam nesta sede prendem-se, nomeadamente, com a natureza de tal legitimidade, que é muitas vezes confundida com a ação pública, o que nos coube contradizer, visto que, as autarquias locais quando atuam munidas da sua legitimidade popular *tertium genus* não o fazem na defesa dos seus próprios interesses no âmbito das suas atribuições, mas antes na defesa dos interesses de que são titulares as pessoas residentes nas suas áreas de circunscrição territorial e, por esse motivo, o interesse em agir das autarquias locais é o ganho direto que a ação pode trazer para a comunidade residente nas respetivas áreas de circunscrição. Ora, resolvidas as questões levantadas no referido enquadramento, levantaram-se as verdadeiras problemáticas em sede da legitimidade popular das autarquias locais, designadamente, os seus supostos limites. Neste âmbito coube-nos defender e concluir que a legitimidade popular das autarquias locais não se encontra duplamente limitada, visto que, por um lado, estas atuam, ao abrigo da lei, na defesa dos interesses de que são titulares os residentes nas suas áreas de circunscrição territorial, encontrando-se o limite territorial definido pelo critério da residência dos titulares e não pela localização dos interesses nas respetivas áreas de circunscrição territorial; por outro lado, as autarquias locais não atuam em defesa de um interesse

próprio e, por isso, subordinado às suas competências e atribuições, mas antes, na defesa de interesses difusos de que estas não são titulares, mas sim os residentes nas suas áreas de circunscrição, apesar de, por vezes, tais interesses coincidirem com os seus leques de atribuições.

REFERÊNCIAS

ABREU, J. C. TRIBUNAIS NACIONAIS E TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA Da Cooperação à Integração Judiciária no Contencioso da União Europeia. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2019. 555 p.

AGUIRRE GUZMÁN, V. El derecho a la tutela judicial efectiva: una aproximación a su aplicación por los tribunales ecuatorianos. Foro, Revista de Derecho, 2010, N.º 14 2010, 5-43.

ALEXANDRINO, J. M. Tratado de Direito Administrativo Especial Volume IV - Direito das Autarquias Locais Coordenadores: Paulo Otero e Pedro Costa Gonçalves. Edtion ed.: Edições Almedina, S.A., 2010. 368 p.

ALMEIDA, M. A. D. AND C. A. F. CADILHA COMENTÁRIO AO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2018. 1406 p.

AMARAL, D. F. D. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Edtion ed.: ALMEDIA, S.A., 2006. 926 p.

AMARAL, D. F. D. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO - VOL. I. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2015. 767 p.

AMARAL, D. F. D. AND M. A. D. ALMEIDA GRANDES LINHAS DA REFORMA DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Edtion ed. Lisboa: EDIÇÕES ALMEDINA, SA, 2004. 131 p.

AMORIM, P. C. P. A Lei da Acção Popular e o Regime das Contra-Ordenações Ambientais - Os Labirintos da "Law in Action". Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014.

ANDRADE, J. C. V. D. LIÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Edtion ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017. 302 p.

ANTUNES, C. A tutela dos interesses difusos em Direito Administrativo/ Para uma legitimação procedimental". Edtion ed. Coimbra, 1989. 234 p.

ANTUNES, L. F. C. O DIREITO ADMINISTRATIVO E A SUA JUSTIÇA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI ALGUMAS QUESTÕES. Edtion ed. Coimbra: LIVRARIA ALMEDINA - COIMBRA, 2001. 143 p.

ANTÓNIO, I. Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo. Edtion ed.: Edições Almedina, S.A., 2023. 646 p.

BASTOS, C. R. A Tutela dos interesses difusos no direito constitucional brasileiro. Revista do Serviço Público, 1982, ano 39, vol. 110, n.º 2.

BOTELHO, C. S. A TUTELA DIRECTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS - AVANÇÕES E RECUOS NA DINÂMICA GARANTÍSTICA DAS JUSTIÇAS CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVA E INTERNACIONAL. Edtion ed. Coimbra, 2010. 423 p.

BRITO, P. Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais Vol II - Direito de acesso a um tribunal, a mediação e a arbitragem. Edtion ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2019. 1138 p.

BRITO, W. LIÇÕES DE DIREITO PROCESSUAL ADMINISTRATIVO. Edtion ed.: Pretony Editora, 2021. 304 p.

CAETANO, M. Manual de Direito Administrativo Vol. I. Edtion ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1984. 640 p.

CAETANO, R. D. J. A AÇÃO POPULAR (CIVIL) COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 83/95, DE 31 DE AGOSTO. Universidade de Coimbra, 2020.

CALADO, D. G. F. C. D. A. CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA LEGITIMIDADE POPULAR NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016.

CANOTILHO, J. J. G. AND V. MOREIRA Constituição da República Portuguesa Anotada. Edtion ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 1152 p.

CARMO, I. I. V. Figura 3.3 - Enquadramento do incêndio de Pedrogão Grande. In O.P.D.I.D.G.T.N.P.E.M.D.I.F.O.C.D.I.D.P.G. (2017). 2020a.

CARMO, I. I. V. D. O papel dos Instrumentos de Gestão Territorial na prevenção e mitigação dos incêndios florestais: o caso do incêndio de Pedrogão Grande (2017). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, 2020b.

CARMO, I. I. V. D. C. Tabela 3.2 - Municípios afetados pelo incêndio de Pedrogão Grande de 2017 e respetiva área ardida. In O.P.D.I.D.G.T.N.P.E.M.D.I.F.O.C.D.I.D.P.G. (2017). 2020c.

CARVALHO, M. S. L. D. TUTELA COLETIVA INDEMNIZATÓRIA. Universidade Católica Portuguesa - Escola de Lisboa, 2020.

CORREIA, J. M. S. COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - O Contencioso Administrativo português, hoje. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p.

CORREIA, S. DIREITO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO I. Edtion ed. Lisboa: LEX, 2005. 830 p.

DUARTE, B. A. M. Descentralização Administrativa Novos Caminhos, Novas Realidades. Universidade de Lisboa, 2016.

FARINHO, D. S. COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade popular no contencioso administrativo português. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p.

FERNANDES, A. R. G. Influência Do Fumo Dos Incêndios Florestais Na Saúde Respiratória Da População Na Região de Viseu. Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, 2021.

FERRAJOLI, L. SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. Cuestiones Constitucionales, 2006, Núm. 15, julio-diciembre, 113-136.

FERREIRA, F. AND J. P. D. AMORIM Breve reflexão sobre o poder local em Portugal: do constitucionalismo liberal às reformas impostas pela intervenção da Troika. Lusíada Revista de Direito Law Review, 2023, 23-53.

FERRO, M. S. Ações populares cíveis em Portugal. REVISTA DE DIREITO COMERCIAL, 2022, 23-02-2022, 411-448.

FIGUEIRAS, C. S. M. As Entidades Intermunicipais: breve referência ao seu regime jurídico. In.: Centro de Investigação em Justiça e Governação.

FLORESTA, C. M. D. D. D. Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios [PMDFCI]. In. <https://www.cm-pedrogaogrande.pt/viver/protecao-civil/planos-municipais/plano-municipal-de-defesa-da-floresta-contra-incendios>: Município de Pedrogão Grande, 2019.

FREITAS, J. L. D. A acção popular do direito português. Sub judice: Justiça e Sociedade, 2003, n.º 24 Janeiro/Março, 15-26.

FREITAS, J. L. D. Regime da ação popular do art. 19 da Lei 23/2018. REVISTA DE DIREITO COMERCIAL, 2022, 23-03-2022, 557-594.

FREITAS, J. L. D. AND I. ALEXANDRE CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL ANOTADO. Edtion ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. 708 p.

GIAGNORIO, M. BREVI NOTE IN TEMA DI AZIONI POPULARI. Teoria e storia del diritto privato, 2012, No. 5, 2012.

GOMES, C. A. PRETEXTO, CONTEXTO E TEXTO DA INTIMAÇÃO PARA PROTECÇÃO DE DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS. INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS - CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO, 2003, 1-30.

GOMES, C. A. Temas e Problemas de Processo Administrativo - Reflexões breves sobre a acção pública e a acção popular na defesa do ambiente. Edtion ed. Lisboa: INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2011. 353 p.

GONÇALVES, M. C. Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais Vol II - Direito a um processo equitativo. Edtion ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2019. 1138 p.

GRANDE, C. M. D. P. plano diretor municipal pedrogão grande 04. Carcterização Física. In G.D.T.E.C. LUGAR DO PLANO. 2015.

HURTER, E. Opting in or opting out in class action proceedings: from principles to pragmatism? Law Review De Jure, 2017, vol. 50 n.º 1 Pretoria 2017.

INDEPENDENTE, C. T. Análise e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrogão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017. 2017.

JÚNIOR, J. E. D. M. A REPARTIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA NO PROCESSO COLETIVO: CONTROVÉRSIAS NOS SISTEMAS PROBATÓRIOS DO BRASIL E DE PORTUGAL. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa Escola Superior da Magistratura de Pernambuco-ESMAPE, 2016.

LECZYKIEWICZ, D. "Effective Judicial Protection" of Human Rights after Lisbon: Should National Courts Be Empowered to Review EU Secondary Law? European Law Review, 2010, 35, 326-348.

LEIRIA, C. C. I. D. R. D. Municípios Associados. In. <https://cimregiaodeleiria.pt/>.

LINO, J. R. A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR. DataVenía, 2013, Ano 1 N.º 2, 05-50.

LOURENÇO, P. M. 2011. EXPERIÊNCIA EM PORTUGAL. In Proceedings of the PUBLIC HEARING ON A HORIZONTAL INSTRUMENT FOR COLLECTIVE REDRESS

IN EUROPE ?, Brussels - 12.07.2011 - 09:30-11:00 - Room JAN - 4Q12011 Comité de Assuntos Legais do Parlamento Europeu (Committee on Legal Affairs), 9.

MACHADO, A. M. AND P. PIMENTA O Novo Processo Civil. Edtion ed.: Almedina, 2010. 304 p.

MAGALHÃES, P. E. F. D. Ensaio para uma efetivação da tutela judicial efetiva - O tempo no processo administrativo. Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2013.

MARIANI, R. LA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE NEGLI INTERESSI COLLETTIVI. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO - BICOCCA, 2009/2010.

MARQUES, F. P. COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A legitimidade processual activa no Contencioso Administrativo. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020. 957 p.

MARQUES, F. P. Ação Popular e private enforcement: nova vida europeia de um velho instituto nacional. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2023, Vol. LXIV Número 1 Tomo 2, 801-826.

MEDEIROS, C. Tutela (Civil) dos Interesses Difusos. Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2000, n.º 4, 23-44.

MENDES, J. D. C. AND M. T. D. SOUSA MANUAL DE PROCESSO CIVIL VOLUME I. Edtion ed. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2022. 737 p.

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, D. P. E. D. A. D. T. AND C. D. A. À. R. D. E. E. D. A. D. TERRITÓRIO Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado. Edtion ed. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, 1998. 181 p.

MIRANDA, J. MANUAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL. Edtion ed. Coimbra, 2014. 380 p.

MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA ANOTADA - VOLUME I. Edtion ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 1045 p.

MIRANDA, J. AND R. MEDEIROS Constituição Portuguesa Anotada - Volume III. Edtion ed. Lisboa, 2020. 863 p.

MORAIS, C. B. D. A DIMENSÃO INTERNA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NO ORDENAMENTO PORTUGUÊS atualização e adaptação. In Il Principio di Sussidiarietà in Alcuni Ordinamenti Costituzionali Contemporanei. 1998, p. 780-821.

NEVES, P. D. COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA - A defesa da legalidade pelo Ministério Público Edtion ed. Lisboa: AAFDL, 2020. 957 p.

NICO, R. M. R. "O papel das Comunidades Intermunicipais na descentralização administrativa - O caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo". Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, 2013.

OLIVEIRA, A. C. A Democracia Local em Portugal. Edtion ed.: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021. 120 p.

OLIVEIRA, A. C. D. DIREITO DAS AUTARQUIAS LOCAIS. Edtion ed. Coimbra: COIMBRA EDITORA, 1993. 384 p.

OLIVEIRA, F. P. AND J. E. F. DIAS Noções Fundamentais de Direito Administrativo. Edtion ed. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2021. 413 p.

OLIVEIRA, M. E. D. AND R. E. D. OLIVEIRA CÓDIGO DE RPOCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E ESTATUTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS ANOTADOS. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2006. 600 p.

OLIVEIRA, M. V. X. D. A ACTIO POPULARIS NO DIREITO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, 2018, 6, 134-174.

OTERO, P. 1999. A AÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português. In Proceedings of the Teoria e Prática do Direito, Ordem dos Advogados1999.

OTERO, P. Manual de Direito Administrativo Volume I. Edtion ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2014. 596 p.

PIMENTA, P. Processo Civil Declarativo. Edtion ed. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2020. 429 p.

PINHEIRO, M. Â. D. C. A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE TUTELA DO DIREITO FUNDAMENTAL AO AMBIENTE - UM ESTUDO COMPARADO LUSO-BRASILEIRO. Universidade Autónoma de Lisboa, 2018.

PINTO, R. Exceção e autoridade de caso julgado - algumas notas provisórias. Julgar Online, 2018, Novembro de 2018 1-46.

PIRAS, C. La qualificazione degli interessi plurisoggettivi e l'evoluzione dei mezzi di tutela nel sistema amministrativo. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CAGLIARI, 2014/2015.

PRETO, A. C. C. F. A (in)existência de Apoio Judiciário na Arbitragem Administrativa: o Direito de Acesso à Tutela Jurisdicional Efetiva? Universidade do Minho, 2014.

PROENÇA, C. TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA DIMENSÕES TEORÉTICAS E PRÁTICAS. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2014.

PROENÇA, C. C. ALGUNS ASPETOS SOBRE A TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA NA UNIÃO EUROPEIA. REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS, 2016, N.º 65-66, 21-69.

REBELO, M. DESCENTRALIZAÇÃO E JUSTA REPARTIÇÃO DE RECURSOS ENTRE O ESTADO E AS AUTARQUIAS LOCAIS. Edtion ed. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2007. 254 p.

ROUSSEAU, J.-J. O CONTRATO SOCIAL. Edtion ed. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda., 1999. 186 p.

RUDOLF, B. Rechte haben –Recht bekommen Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht. Essay - Deutsches Institut für Menschenrechte, 2014, Essay Nr. 15, 1-28.

SANTOS, A. REUNIÃO PLENÁRIA DE 20 DE FEVEREIRO DE 1990 V LEGISLATURA 3.º SESSÃO LEGISLATIVA (1989-1990). Diário da Assembleia da República, 1990, I Série - Número 46, 1632.

SANTOS, C. T. D. TUTELA ADMINISTRATIVA SOBRE AS AUTARQUIAS LOCAIS - LIMITES E DESENVOLVIMENTOS. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2023.

SANTOS, M. A. O direito constitucionalmente garantido dos cidadãos à tutela jurisdicional efectiva. Julgar Online, 2019, 33.

SHARPSTON, E. Effective Judicial Protection through Adequate Judicial Scrutiny - Some Reflections. Journal of European Competition Law & Practice, 2013, Vol. 4, No. 6, 453-454.

SILVA, H. D. D. Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX. Jurismat: Revista Jurídica, 2012, n.º 1, 65 a 97.

SILVA, N. S. Os Interesses Supra-Individuais e a Legitimidade Processual Civil Activa. Edtion ed.: Quid Juris, 2008. 160 p.

SILVEIRA, A., L. A. COELHO, M. I. COSTA AND T. S. CABRAL THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION: A COMMENTARY. Edtion ed. Braga: Jus/Gov Escola de Direito da Universidade do Minho, 2024. 518 p.

SILVEIRA, J. T. V. A. O PRINCÍPIO DA TUTELA JURISDICIONAL EFECTIVA E AS TENDÊNCIAS CAUTELARES NÃO ESPECIFICADAS NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. In.

https://www.mlgs.pt/pt/conhecimento/publicacoes/4/?f_area=21&f_team=2255, 1998.

SOBRAL, R. M. R. A Delegação de Competências nos Municípios - Verdadeira Descentralização? -. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018.

SOUSA, A. F. D. Direito Administrativo das Autarquias Locais. Edtion ed. Lisboa: Luso Livro, 1992. 247 p.

SOUSA, I. C. P. D. A Necessidade de Reforço da Tutela Jurisdicional Efetiva na União Europeia. Universidade Católica Portuguesa, 2014.

SOUSA, M. R. D. AND A. S. D. MATOS Direito Administrativo Geral - Tomo I - Introdução e Princípios Fundamentais. Edtion ed.: Dom Quixote, 2008. 245 p.

SOUSA, M. T. D. A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos. Edtion ed. Lisboa: LEX, 2003. 344 p.

SOUSA, M. T. D. A TUTELA JURISDICIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO PORTUGUÊS. ESTUDOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR, 2004, 6, 279-318.

SOUSA, N. J. V. A. Noções de Direito Administrativo. Edtion ed.: Coimbra Editora, 2011. 508 p.

SÁ, V. D. A Reforma administrativa liberal que precedeu a de Mousinho da Silveira. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 1985, Vol. 2 (1985): Historia, 201 a 216.

THAMAY, R. F. K. AND V. F. D. ANDRADE AÇÃO POPULAR: ASPECTOS GERAIS. Revista Jurídica Luso - Brasileira RJLB, 2017, Ano 3, n.º 1, 629-648.

UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J. I. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y ESTADO DE DERECHO EN LA UE Y SU INCIDENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS MIEMBROS. Teoría y Realidad Constitucional, 2020, Núm. 46, 309-341.

VIRIATO, H. M. F. A. Influência dos incêndios florestais na poluição ambiental. Escola de Ciências e Tecnologia da Universidade de Évora, 2014.

JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo - Processo n.º 29719A. In DGSi. Supremo Tribunal Administrativo, 1998.

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça - Processo n.º 03A1243. In DGSi. Supremo Tribunal de Justiça, 2003.

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa - Processo n.º 10806/2006-6. In DGSi. Tribunal da Relação de Lisboa, 2007.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo - Processo n.º 0484/09. In DGSi. Supremo Tribunal Administrativo, 2009a.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (Quarta Secção) - Processo n.º C-12/08. In CURIA. Tribunal de Justiça da União Europeia, 2009b.

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra - Processo n.º 305/09.5TBTBU.C1. In DGSi. Tribunal da Relação de Coimbra, 2010.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul - Processo n.º 04613/08. In DGSi. Tribunal Central Administrativo Sul, 2013a.

Acórdão do Tribunal Constitucional - Processo n.º 354/13. In TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Portugal. Tribunal Constitucional, 2013b.

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça - Processo n.º 7617/15.7T8PRT.S1. In DGSi. Supremo Tribunal de Justiça, 2016a.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte - Processo n.º 00580/15.6BEBRG. In DGSi. Tribunal Central Administrativo Norte, 2016b.

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto - Processo n.º 982/14.5T8PRT.P1. In DGSi. Tribunal da Relação do Porto, 2016c.

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça - Processo n.º 1565/15.8T8VFR-A.P1.S1. In DGSi. Supremo Tribunal de Justiça, 2017.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul - Processo n.º 213/05.9BEFUN (13294/16). In DGSi. Tribunal Central Administrativo Sul, 2018.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul - Processo n.º 714/19.1BELSB. In DGSi. Tribunal Central Administrativo Sul, 2020.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo - Processo n.º 017/21.1BALS.B. In DGSJ. Supremo Tribunal Administrativo, 2021.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte - Processo n.º 01833/19.0BEPRT. In DGSJ. Tribunal Central Administrativo Norte, 2023a.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul - Processo n.º 82/12.2BELRA. In DGSJ. Tribunal Central Administrativo Sul, 2023b.

LEGISLAÇÃO

Carta Constitucional de 1826;

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;

Carta Europeia da Autonomia Local;

Código Administrativo de 1836;

Código Administrativo de 1842;

Código Administrativo de 1878;

Código Administrativo de 1895/96;

Código Civil;

Código de Procedimento Administrativo;

Código de Processo Civil;

Código de Processo nos Tribunais Administrativos;

Constituição da República Portuguesa;

Constituição de 1822;

Constituição de 1911;

Constituição de 1933;

Decreto n.º 23, de 16 de maio;

DL n.º 147/2008, de 29 de julho;

DL n.º 150/2008, de 29 de julho;

DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro;

DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro;

DL n.º 446/85, de 25 de outubro;

DL n.º 477/80, de 15 de outubro;

Estatuto do Ministério Público;

Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais;

Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro;

Lei n.º 19/2014, de 14 de abril;

Lei n.º 24/96, de 31 de julho;

Lei n.º 27/96, de 1 de agosto;

Lei n.º 44/91, de 2 de agosto;

Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto;

Lei n.º 56/91, de 13 de agosto;

Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro;

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;

Lei n.º 79/77, de 25 de outubro;

Lei n.º 83/95, de 31 de agosto;

Ordenações Filipinas;

Ordenações Manuelinas;

Tratado da União Europeia;



UNIVERSIDADE
PORTUCALENSE

upt.pt



Declaração de Autorização de Depósito no Repositório Institucional

Nome: Francisca Freitas da Cunha Mendes de Sousa

Telf./Telm.: 916 466 114 Nº. do B.I./C.C.: 3035 0900 + 2x7

Correio eletrónico: kikynbasousa@gmail.com / franciscasousa-50029p@adv
est. oa. pt

Mestrado em: Ciência Jurídica Forense

Doutoramento em: _____

Título da Dissertação/~~Trabalho de Projeto/Relatório de Estágio/Tese~~ (Riscar o que não interessa): _____

Uma análise sobre a efetivação do Direito de
ação popular no processo administrativo português - A autarquia
local enquanto autarquia popular

Orientador(es): Professora Doutora Bárbara Manuela Carralho
de Magalhães

Declaro, para os devidos efeitos, que concedo gratuitamente à Universidade Portucalense Infante D. Henrique, para além da livre utilização do título e do resumo por mim disponibilizados, autorização para arquivar e tornar acessível aos interessados, nomeadamente através do seu Repositório Institucional, o trabalho supra identificado, de acordo com o seguinte estatuto (assinalar apenas uma opção):

- Disponibilização imediata do texto integral para acesso mundial.
- Disponibilização do texto integral após um período de embargo de 1 ano 2 anos 3 anos após o qual autorizo o seu acesso mundial.
- Disponibilização apenas da informação bibliográfica do trabalho (autor, título e resumo, entre outros).

Mais declaro que a subscrição da presente declaração não implica a renúncia à titularidade dos direitos de autor, os quais são pertença do subscritor desta declaração, nem ao direito de usar a obra em trabalhos futuros.

Porto, 30 de Dezembro de 20 24

Assinatura: Francisca Sousa