

Universidade Católica Portuguesa

Faculdade de Direito

Escola de Lisboa



CATOLICA
FACULDADE
DE DIREITO

ESCOLA DE LISBOA

De Vila Velha de Ródão a Lisboa: um Caminho pela Legitimidade Procedimental

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Direito Administrativo sob Orientação
do Professor Doutor Francisco Paes Marques

José David Vilas Monteiro

31 de agosto de 2023

Índice

Índice.....	2
Resumo	3
1. Introdução	4
1.1. Conceito de legitimidade no Direito Administrativo (e no Direito Civil)	4
1.1.1. Legitimidade no Direito Civil: breves notas	4
1.2. Conceito e delimitação de interesses difusos	6
2. Participação procedimental e o problema da delimitação	17
2.1. O Procedimento Administrativo na sua generalidade	17
2.2. A legitimidade no Procedimento administrativo noutras jurisdições: em especial, na Alemanha e em Itália	20
2.3. O art. ° 68, n.° 2 do Código de Procedimento Administrativo	22
2.3.1. Tipos de delimitação admitidos pelo art.° 68, n.° 2 CPA:	24
2.3.1.1. Alínea <i>a</i>).....	24
2.3.1.2. Alínea <i>b</i>).....	27
2.3.1.3. Alínea <i>c</i>).....	29
3. Ação Popular – Excurso	32
4. A diretiva 1828/2020	37
5. Conclusão	43
6. Bibliografia	44

Resumo

A dissertação que aqui nos propomos a apresentar pretende aferir a possibilidade de limitar a legitimidade no procedimento administrativo em que estejam em causa interesses difusos, no âmbito do art. 68.º, n.º 2 do Código do Procedimento Administrativo (CPA). Em especial, quando estiverem em causa os interesses difusos - Ambiente e Consumo.

A escolha destes dois interesses difusos reside na importância cada vez maior que têm vindo a apresentar.

O Consumo no seio da União Europeia e da sua legislação, como é o caso da inovadora Diretiva 2020/1828.

O Ambiente, pela importância mundial que tem vindo a alcançar. Nomeadamente, em relação aos temas da transição energética.

Analisaremos o regime do CPA, da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto e da Diretiva 2020/1828. Fazendo também referência, ainda que brevemente aos ordenamentos jurídicos alemão e italiano ao que à legitimidade procedimental dizem respeito.

Palavras-Chave:

Procedimento Administrativo. Processo Administrativo. Legitimidade Procedimental. Legitimidade Processual. Delimitação. Interesses Difusos. Ambiente. Consumo. Lei da Participação Procedimental e de Ação Popular. Diretiva 2020/1828. Interesse Público. Administração Pública. Participação (administrativa). Cidadãos. Eleitores recenseados. Direitos Cíveis e Políticos. Associações e Fundações. Autarquias Locais.

1. Introdução

1.1. Conceito de legitimidade no Direito Administrativo (e no Direito Civil)

1.1.1. Legitimidade no Direito Civil: breves notas

A legitimidade é a possibilidade de se estar em juízo quanto a certo objeto.

De acordo com o art.º 30 do Código de Processo Civil (doravante, CPC), tem legitimidade: “O autor (...) quando tem interesse direto em demandar; o réu (...) quando tem interesse direto em contradizer.”.

É a faculdade de demandar (legitimidade ativa) e a sujeição de ser demandado (legitimidade passiva).

É um pressuposto processual, eventualmente, o mais importante.

A relação entre a legitimidade e a titularidade do objeto do processo é, porém, independente. Como diz o Professor Miguel Teixeira de Sousa: “A legitimidade processual é independente de qualquer titularidade efetiva do objecto do processo: aquela legitimidade é um pressuposto processual; esta titularidade é uma condição da procedência da acção.”¹.

A legitimidade pode ser direta ou indireta.

Considera-se direta nas ocasiões em que se reconhece a alguém como ao titular da situação subjetiva e a alguém que tem interesse em litigar com ele a titularidade dessa situação.

Por seu lado a legitimidade indireta, concede-se nos casos em que alguém se substitui ao titular do objeto do processo.

É possível, através da figura da substituição processual, que a parte legitimada não seja o titular do objeto do processo.

Esta figura tem duas modalidades.

¹ SOUSA, Miguel Teixeira de e MENDES, João de Castro, *Manual de Processo Civil I*, AAFDL EDITORA, 2022, pág. 334.

Pode ser legal, sendo unicamente admissível nos casos que a lei o explicita, consoante o disposto no n.º 3 do art.º 30 CPC². Como exemplos podemos referir a contitularidade do direito em litígio (é o caso das obrigações solidárias, art.º 512 e da compropriedade, art.º 1405º, ambos do Código Civil), o poder de administração ou de disposição sobre um bem de terceiro (como acontece no âmbito do processo de insolvência, art.º 81, n.º 1 do Código de Insolvência e da Recuperação de Empresas) ou a transmissão de coisa ou direito litigioso, por ato entre vivos, art.º 263, n.º 1 CPC.

A substituição processual também pode ser voluntária, desde que tenha por base um ato de carácter negocial. É o caso de um dos cônjuges autorizar o outro a propor uma ação relativa a um bem comum (art.º 34, n.º 1 CPC), ou a ação do art.º 1437, n.º 1 do Código Civil (CC, daqui em diante).

Importa referir que esta modalidade só se pode verificar quanto à parte ativa.

A legitimidade pode ser representativa ou não representativa.

A primeira é aquela em que o substituto processual defende, primordialmente, interesses alheios, como é o caso do administrador da insolvência (art. 85.º, n.º 3 Código das Insolvências e Recuperação de Empresas).

Por seu lado, a não representativa acontece nos casos em que o substituto processual age na defesa, ainda que não exclusiva, de interesses próprios. Veja-se o caso da legitimidade dos parentes, herdeiros ou adotantes do cônjuge para a ação de anulação do casamento (art. 1639.º, n.º 1 CC).

Finalmente, a legitimidade também pode tomar a modalidade de ser própria ou imprópria.

A própria verifica-se nos casos em que o substituto processual pode estar em juízo sem a presença simultânea do titular (ou dos demais titulares) do direito litigioso. Como exemplo, relembremos o caso do art. 263.º, n.º 1 CPC.

A imprópria, em contrapartida, exige-se a presença simultânea do substituto processual e da parte substituída. Caso paradigmático será o da sub-rogação judicial, que requer a citação do devedor, conforme o disposto no art. 608.º CC.

² “Na falta de indicação da lei em contrário, são considerados titulares do interesse relevante para o efeito da legitimidade os sujeitos da relação controvertida, tal como é configurada pelo autor.”

Independentemente, da modalidade em questão, a falta de legitimidade constitui exceção dilatória, art. 577.º, *e*), o que conduz à absolvição do réu da instância, art. 576.º, n.º 2 e 278.º, n.º 1, *d*), todos do CPC.

Antes de avançarmos, e como vamos falar de interesses difusos, é importante definir interesse processual.

O interesse processual (ou interesse em agir) tem duas faces.

A da parte ativa e a da parte passiva.

No que respeita à parte ativa, este será o interesse em “obter a tutela jurisdicional³”. Em relação à parte passiva, o interesse, será, naturalmente, “impedir a concessão daquela tutela⁴”.

A legitimidade processual administrativa obedece aos mesmos princípios, considerando-se parte legítima o autor que alegue ser parte legítima na relação material controvertida, art. 9.º, n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA, doravante). Como nos encontramos na jurisdição administrativa e é o Estado o principal ente administrativo, o Ministério Público tem legitimidade para propor e intervir nos processos administrativos, nos termos dos seus estatutos⁵. Sendo também este que representa a nível principal o Estado *lato sensu*, os interesses coletivos ou difusos, art. 9.º, n.º 1, *a*) (*e b*)), *f*), respetivamente, entre outros.

Passemos então à definição de interesses difusos.

1.2. Conceito e delimitação de interesses difusos

Com origem italiana, os interesses difusos são uma construção jurisprudencial, com o intuito de se resolverem situações de ausência de preenchimento do pressuposto processual da legitimidade em ações intentadas com a finalidade de tutelar bens de fruição

³ SOUSA, Miguel Teixeira de, e MENDES, João de Castro, *Manual de (...)* pág. 366.

⁴ SOUSA, Miguel Teixeira de, e MENDES, João de Castro, *Manual de (...)* pág. 366.

⁵ Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto. Chamamos a atenção para o art.º 4, n.º 1, *h*) do Estatuto do Ministério Público, uma vez que define enquanto atribuição do Ministério Público “*a defesa de interesses coletivos e difusos*”.

coletiva. Para os quais, inexistem qualquer situação de titularidade da relação material controvertida⁶.

A palavra “difusos” tem origem latina, na palavra *diffusus*, que significa disperso ou disseminado. Assim e do ponto de vista etimológico, os interesses difusos serão interesses que se encontram dispersos ou disseminados por vários titulares.

O Professor Luís Filipe Colaço Antunes⁷, que aliás dedica uma monografia só ao tema, define interesses difusos como: (...) um interesse pertencente a todos e a cada um dos componentes da pluralidade indeterminada de que se trate. Não é um simples interesse individual, reconhecedor de uma esfera pessoal e própria, exclusiva de domínio. O interesse difuso é o interesse que cada indivíduo possui pelo facto de pertencer à pluralidade de sujeitos a que se refere a norma em questão.” E acrescenta: “(...) assim, podemos dizer que o interesse difuso é um interesse híbrido, que possui uma alma pública e um corpo privado, que transcende o direito subjetivo privado e se estende pelo público. É um interesse coletivo-público, um interesse pluriindividual de relevância pública (...).”.

O Professor Jorge Miranda, no seu Manual de Direito Constitucional⁸ aborda o tema explicando que os interesses difusos se reportam a: “necessidades comuns a conjuntos mais ou menos largos e indeterminados de indivíduos e que somente podem ser satisfeitas numa perspetiva comunitária.”. O Professor acrescenta ainda, delimitando negativamente, que: “Nem são interesses públicos, nem puros interesses individuais, direta ou indiretamente, nas esferas jurídicas destas ou daquelas pessoas.”. Ilustrando com os seguintes exemplos: “(...) valorização do património cultural [arts. 9.º, alínea e), 66.º, n.º 2, alínea c) e e) e 78.º]; com a defesa do ambiente e a conservação da natureza [arts. 9.º, alínea e), 66.º e 90.º]; (...) com a saúde pública (arts. 52.º, n.º 3, e 64.º); com a proteção do consumidor [arts. 52.º, n.º 3, 60.º e 81.º, alínea h)] (...)”⁹.

O Professor Sérvulo Correia¹⁰ considera os interesses difusos como “interesses metaindividuais qualificados”, ou seja, “Quando sejam interesses difusos em sentido

⁶ CALADO, Diogo de Almeida, Contributo para o Estado da Legitimidade Popular no Contencioso Administrativo Português, abril de 2016, não publicada, mas disponível para consulta na Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pág. 38.

⁷ ANTUNES, Luís Filipe Colaço, A tutela dos interesses difusos em Direito Administrativo: para uma legitimação procedimental, Livraria Almedina, 1989, págs. 22 e 23.

⁸ MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, volume II, Tomo IV, 1ª Edição, setembro de 2014, pág. 84.

⁹ Todos os artigos aqui citados são da Constituição da República Portuguesa (CRP, doravante).

¹⁰ CORREIA, Sérvulo, *Direito do Contencioso Administrativo*, Volume I, Lex, 2005, págs. 651 a 652.

estrito, trata-se de situações jurídicas insuscetíveis de uma apropriação individual. A sua titularidade revela-se como indivisível. A sua dimensão é irredutivelmente supraindividual.¹¹”.

Já a Professora Carla Amado Gomes¹² afirma que: “Falar em interesses difusos significa, portanto, enunciar uma fórmula de consequências puramente adjetivas, filiada numa realidade substantiva que corresponde a interesses de facto, e materializada num mecanismo de extensão de legitimidade processual que equivale à legitimidade popular.”.

Por seu lado, o Professor Miguel Teixeira de Sousa¹³ apresenta como definição de interesses difusos a seguinte: “os interesses difusos referem-se a bens públicos (na aceção económica da expressão), ou seja, a bens que só podem ser gozados numa dimensão coletiva (...). Estes interesses, que pertencem a uma pluralidade indiferenciada de sujeitos e que recaem sobre bens indivisíveis (...). Os interesses difusos *stricto sensu* referem-se a bens que todos podem gozar sem originar qualquer conflito com outro interessado, que nenhum interessado pode tornar exclusivo de si próprio e de cujo desfrute nenhum interessado pode ser excluído. Em suma: os interesses difusos *stricto sensu* recaem sobre bens indivisíveis, pelo que nenhum dos seus titulares se pode apropriar de qualquer parcela desses bens.”

O Professor Luís Cabral de Moncada, remata o seguinte: “Os interesses difusos, não radicam subjetivamente em ninguém, nem são passíveis de apropriação subjetiva por quem quer que seja.¹⁴”.

Numa perspetiva completamente contrária e considerando os interesses difusos como interesses públicos secundários temos o Professor Rogério Erhardt Soares que em 1955, defendia que: “Os interesses públicos (secundários) são aqueles em que se esteja em presença de um interesse indivisível de uma pluralidade de pessoas em relação a bens

¹¹ Noção esta citada pela jurisprudência em mais do que uma ocasião. É o caso do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 23/01/2014, processo n.º 10452/13, o Ac. TCAS de 14/07/2022, processo n.º 187/06.9BEFUN, entre outros.

¹² GOMES, Carla Amado, “O Provedor de Justiça e a Tutela dos Interesses Difusos” in *Textos dispersos de Direito do Ambiente*, vol. II, AAFDL, Lisboa 2008.

¹³ SOUSA, Miguel Teixeira de, *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, LEX, 2003, pág. 46-47.

¹⁴ MONCADA, Luís Cabral de, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Quid Juris Editora, 2ª Edição, junho de 2017, pág. 242.

suscetíveis de satisfazerem, não necessidades individuais, mas sim a necessidade comum de todas essas pessoas.¹⁵”.

Vista a doutrina, vejamos o que diz a jurisprudência sobre os interesses difusos.

Na jurisprudência, vários arestos¹⁶, dos quais destacamos os seguintes, apresentam a sua definição.

Veja-se o caso do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul¹⁷, de 08/02/2006, processo n.º 02168/06, que apresenta como definição de interesse difuso a seguinte: “O conceito de interesses difusos reconduz-se a interesses sem titular determinável, meramente referíveis na sua globalidade, a categorias indeterminadas de pessoas.”.

Ou o Ac. do TCAS, de 14/06/2018, processo n.º 213/05.9BEFUN, que oferece como definição o seguinte: “O conceito de interesses difusos reconduz-se a interesses sem titular indeterminável, meramente referíveis, na sua globalidade, a categorias indeterminadas de pessoas.”

Antes de prosseguirmos importa proceder à distinção entre interesse público e interesse difuso.

Como é sabido, o interesse público é um conceito indeterminado¹⁸, com expressão constitucional (art. 266º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa – doravante referido por CRP). Funciona, sobretudo, como princípio orientador da atividade administrativa¹⁹. Enquanto princípio orientador, varia, consoante as atribuições de cada instituição, que lhes foram confiadas pela lei. Sendo que no caso de serem ultrapassadas, poderá resultar em situações de incompetência absoluta²⁰.

Em termos concretos, o interesse público é o resultado de um procedimento em que intervêm autoridades públicas, cidadãos e/ou entidades privadas, num contexto

¹⁵ SOARES, Rogério Ehrardt, *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, Coimbra, 1955, pág. 106.

¹⁶ Todos disponíveis em www.dgsi.pt.

¹⁷ Como podemos observar, para este tribunal, a característica subjetiva assume relevância. No entanto, não podemos descurar a objetividade dos interesses difusos. Ou seja, a tutela do interesse difuso, adquire efetividade prática e coerentemente objetividade, quando é reconhecido a um dos três grupos das alíneas do art. 68º, n.º 2 CPA, um direito a agir/participar no procedimento administrativo, para proteger o bem fundamental que está a ser afetado/restringido pela Administração Pública.

¹⁸ MACHADO, João Baptista, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Livraria Almedina, 1985, pág. 114.

¹⁹ Diz-nos o Professor Paulo Otero que o interesse público “(...) surge como fundamento, critério e limite de todo o agir da Administração Pública.” OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, Volume I, Almedina, 1ª Edição, 2016, pág. 155.

²⁰ OTERO, Paulo, *Direito (...)*, pág. 154.

multipolar, exteriorizando cada um a sua visão do bem comum determinante na configuração e solução da situação subjacente²¹.

Por outro lado e contrapondo esta teoria, o Professor Colaço Antunes²² considera que não há *um* interesse público, mas sim que existem *vários* interesses públicos e que estes se podiam dividir em três tipos de interesse público diferentes²³.

Com todo o respeito pelo Professor Colaço Antunes, não podemos concordar com o Professor. O interesse público, enquanto conceito indeterminável, é aferido *in casu* e é demasiado vasto para ser reduzido a três tipos.

A diferença entre interesse público e interesse difuso parece radicar no modo como é realizada a sua previsão e a sua concretização.

Por ser um conceito indeterminável, o interesse público pode ser previamente estabelecido – ou determinado -, seja através de uma lei de bases (como a lei de bases da saúde), uma lei-quadro (lei-quadro das entidades reguladores), de um decreto-lei que aprove um código (Decreto-Lei n.º 4/2015²⁴), entre outros exemplos.

No que toca à concretização, podemos dizer que a prossecução do interesse público, nestes casos aqui invocados, se concretiza através de, praticamente, qualquer ato que a Administração Pública classifique enquanto ato de interesse público. Assim, a aquisição de bens ou serviços, o loteamento de terrenos ou a criação de um imposto podem ser considerados como cumpridores do interesse público.

Por seu lado, os interesses difusos, devido à sua natureza, dificilmente, podem ser previstos da mesma maneira que o interesse público²⁵. Desde já porque os interesses difusos, enquanto interesses difusos, não podem ser prosseguidos da mesma maneira que

²¹ OTERO, Paulo, Direito (...) pág. 160.

²² ANTUNES, Luís Filipe Colaço A tutela (...), pág. 37.

²³ Em primeiro lugar temos os *interesses públicos de carácter geral*, em seguida, temos o *interesse público setorial* e, por fim, o *interesse público pontual*.

²⁴ Decreto-Lei que aprovou o Código de Procedimento Administrativo.

²⁵ A proteção do ambiente, do consumidor, ou a proteção de qualquer outro interesse difuso, também pode ser definida enquanto interesse público, sendo a aposta em energias renováveis em Portugal, um excelente exemplo da proteção do interesse difuso ambiente. Estamos a referir-nos, especificamente, aos casos em que o interesse público não tem em conta, ou sacrifica a proteção de interesses difusos para atingir um determinado fim. Chamamos à colação, novamente, o exemplo da prospeção de petróleo no Algarve (apenas travada pelos tribunais), que sacrificava o ambiente e a qualidade de vida por um putativo benefício económico.

o interesse público é. Os interesses difusos existem para proteger o ambiente e o consumo (entre outros) das atuações da Administração Pública que os ponham em causa.

Ademais, ao contrário do interesse público, que varia consoante o objetivo que a Administração Pública quer prosseguir, os interesses difusos serão sempre os que estão definidos na Constituição e no CPA²⁶.

Os interesses difusos têm toda a previsão constitucional²⁷, como é reconhecido pelo próprio CPA que no seu art. 68.º, n.º 2 se refere a “bens fundamentais”.

Outra das diferenças é que a Administração Pública pode, tendo em conta os bens em jogo, e recorrendo ao princípio da proporcionalidade, afetar ou restringir interesses difusos, para poder prosseguir o interesse público. Os interesses difusos, por seu lado, não podem afetar o interesse público, pelo menos, do ponto de vista da atuação da Administração Pública. Poderão afetar o interesse público se um dos interessados presente no art. 68.º, n.º 2 CPA, intervier no procedimento administrativo e for bem sucedido.

Sendo que esta afetação do interesse público só ocorre se a intervenção no procedimento for bem-sucedida (como é o caso da intervenção das autarquias locais que vetaram o novo aeroporto de Lisboa no Montijo) ou se a causa judicial for bem-sucedida (veja-se a decisão do TAF de Loulé relativa à prospeção de petróleo na costa algarvia).

Em conclusão e fazendo nossas as palavras do Professor Colaço Antunes: “(...) o interesse difuso supõe um *plus* de proteção ou uma proteção diversificada (...)”²⁸ da dos restantes interesses. Refletindo, deste modo, a dignidade constitucional dos bens que protege.

Outras distinções se podem fazer.

Como a distinção entre interesse difuso e interesse particular/individuais ou coletivo.

²⁶ O CPA, no seu art. 68.º, n.º 2 utiliza o vocábulo “como” antes de exemplificar os interesses difusos que podem ser protegidos por cidadãos, por associações, fundações e por autarquias locais. Quer isto dizer que é possível adicionar outros bens fundamentais a este catálogo. No entanto, consideramos que isto implicaria uma revisão constitucional, já que os interesses difusos vêm referenciados mais do que uma vez na CRP.

²⁷ Com isto não queremos dizer que a prossecução do interesse público não se encontra livre da proteção e da prossecução dos bens fundamentais, porque isso não acontece. Apenas queremos sublinhar que os interesses difusos são em si mesmo, bens fundamentais, como é o caso do ambiente, do património cultural, da saúde, entre outros.

²⁸ ANTUNES, Luís Filipe Colaço, A tutela (...), pág. 23.

Quanto à primeira, a diferença radica no objeto do interesse, já que todos os interesses difusos podem ser interesses particulares, mas nem todos os interesses particulares/individuais são interesses difusos.

Daí, e como iremos explorar mais à frente, as pessoas singulares, individualmente, podem intervir num procedimento administrativo que afete interesses difusos ou propor uma ação popular em defesa destes interesses.

Os interesses difusos podem ser considerados *uti civis*, porque fazem parte da coletividade. Por seu lado, os interesses individuais/particulares poderão ser considerados *uti singulis*, interesses que só ao indivíduo dizem respeito.

A diferença radica, verdadeiramente, no facto de os interesses difusos serem interesses supraindividuais. E os interesses particulares/individuais, devido à sua natureza não o podem ser. O interesse existente numa qualquer declaração negocial ou num particular a erguer um muro em roda da sua casa, dificilmente constituíra um interesse difuso. Mas, sem dúvida, que constitui um interesse particular/individual.

Porém, nem todos os interesses supraindividuais podem ser considerados como interesses difusos. Utilizemos o exemplo do Professor Miguel Teixeira de Sousa para ilustrar: “a conservação da paisagem natural das Ilhas Selvagens reveste-se certamente da maior relevância ambiental, mas, porque estas ilhas são desabitadas, a preservação do seu ambiente não se pode concretizar em nenhum interesse individual (...).²⁹”.

No entanto, os interesses individuais podem tornar-se difusos. Desde que consigam atingir uma dimensão supraindividual, que lhes é dada pelo bem a que se referem³⁰.

Em relação à diferença entre interesses difusos e interesses coletivos, podemos começar por dizer que, no que toca ao objeto, os primeiros incidem sobre bens indivisíveis e os segundos sobre uma pluralidade de interesses individuais sobre bens exclusivos. É o caso das ordens profissionais, que defendem os interesses dos seus associados.

Na origem dos interesses coletivos e na esteira do Professor Colaço Antunes, podemos estabelecer como: “(...) o interesse a um controlo substancial sobre o conteúdo e desenvolvimento de certas posições económico-jurídicas (...)³¹”. A consequência mais

²⁹ SOUSA, Miguel Teixeira de, A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos, Lisboa, Lex, 2003, pág.

³⁰ SOUSA, Miguel Teixeira de, A legitimidade (...), pág.

³¹ ANTUNES, Luís Filipe Colaço, A tutela (...), pág. 31.

imediate desta proteção de certas posições económico-jurídicas é uma maior conflitualidade³², em relação aos interesses difusos.

Em seguida, os interesses difusos têm um carácter supraindividual que deriva da sua natureza, coisa que os interesses coletivos não têm. Ou seja, a determinação de um sujeito (seja ele ativo ou passivo) é mais fácil nos interesses coletivos, o que proporciona a maior conflitualidade referida no parágrafo anterior.

Outra das diferenças entre os interesses coletivos e difusos e que decorre da maior conflitualidade dos primeiros é o exercício judicial.

O Professor Colaço Antunes apresenta três formas deste poder ser exercido³³: em primeiro lugar temos a ação individual coletivamente exercida, aqui existe uma “(...) vítima imediata e direta, mas ao mesmo tempo uma lesão do interesse coletivo da categoria (...)”, é o que acontece com o art. 5.º do Código de Processo do Trabalho (CPT), por exemplo; em segundo lugar temos a ação em defesa de um interesse coletivo exercida coletivamente, neste caso o “(...) autor vem afetado, por igual, juntamente, com os demais componentes do grupo social correspondente, por uma decisão pública (...)”, exemplo paradigmático será o art. 4.º do Código de Processo de Trabalho; finalmente, temos a ação em defesa de um interesse coletivo, coletivamente exercida, que o Professor Colaço Antunes considera como a mais importante, por ter a maior aplicabilidade prática. É o caso de ações interpostas por comissões de trabalhadores, por associações de moradores, por associações públicas profissionais, entre outras organizações representativas de interesses coletivos.

O fundamental, nesta última modalidade, é o centro de referência dos interesses coletivos de uma comunidade em concreto.

Outro aspeto importante da diferença entre interesses coletivos e interesses difusos é o elemento “organização”. Os interesses coletivos, só podem ser considerados coletivos se existir uma *organização*. É o caso das ordens profissionais, dos sindicatos ou das associações de moradores.

³² ANTUNES, Luís Filipe Colaço, A tutela (...), pág. 31.

³³ ANTUNES, Luís Filipe Colaço, A tutela (...), pág. 32.

Todas estas *organizações* foram formadas com e para prosseguir interesses egoísticos, de uma determinada classe, de uma determinada coletividade³⁴. Assegurando, deste modo, uma “(...) unidade de tratamento dos interesses respetivos e a uniformidade dos efeitos do tratamento jurisdicional (...)”³⁵.

Exemplificando.

A participação de uma determinada associação pública profissional num determinado processo judicial que decida sobre direitos ou deveres dos seus associados, que reconheça certas posições jurídicas, tem implicações para todos os associados dessa associação pública profissional, mas apenas para os seus associados. Não impactando outros que não o sejam.

Por outro lado, uma decisão judicial que afete um interesse difuso e dependendo do interesse difuso em causa, à partida, não terá repercussões somente naqueles que foram a juízo, sendo o mais provável que se repercute em pessoas (singulares e coletivas) que não estiveram presentes na lide. O melhor exemplo disto é o caso das ações intentadas no Tribunal Administrativo e Fiscal de Loulé, por associações ambientalistas, contra a prospeção de petróleo na costa algarvia.

Este Tribunal deu razão às associações e impediu a prospeção de petróleo, decidindo não só a favor destas associações, mas a favor da comunidade em geral.

Em oposição e não distinguindo entre interesses difusos e coletivos, temos o Professor Miguel Teixeira de Sousa que considera que os “interesses difusos são interesses de uma classe ou de um grupo³⁶”. O Professor considera que os “interesses difusos são interesses categoriais ou situacionais³⁷” e que “a sua titularidade é atribuída a sujeitos inseridos numa determinada categoria ou colocados numa certa situação.”³⁸.

Conseguimos compreender a tese do Professor, na medida em que havendo vários interesses, e cada interesse tendo o seu espaço de atuação, os “interessados” posicionam-se-iam consoante o interesse a ser prosseguido. Ou seja, um membro de uma associação

³⁴ Embora esta coletividade possa ser pública como é o caso das Ordens Profissionais (associações públicas profissionais), os interesses que defendem são os interesses dos seus associados, logo são interesses privados. O que não quer dizer que não possam defender interesses públicos como é o caso da defesa do acesso à justiça realizado pela Ordem dos Advogados.

³⁵ ANTUNES, Luís Filipe Colaço, A tutela (...), pág. 34.

³⁶ SOUSA, Miguel Teixeira de, A legitimidade (...), pág. 25.

³⁷ SOUSA, Miguel Teixeira de, A legitimidade (...), pág. 26.

³⁸ SOUSA, Miguel Teixeira de, A legitimidade (...), pág. 26.

profissional só prosseguiria os interesses dessa associação quando se encontrasse a trabalhar, um sócio de um clube desportivo só iria prosseguir o seu interesse, quando acompanhasse uma das provas desportivas e um acionista só nas ocasiões em que se dirigisse a uma assembleia geral é que estaria a prosseguir o seu interesse. No entanto, e seguindo esta orientação pressupõe-se que cada indivíduo consegue alterar e adaptar o seu comportamento consoante o interesse que prossegue.

Com todo o respeito pela opinião do Professor, mas não nos é possível concordar, pelas seguintes ordens de razão.

Em primeiro lugar, o Professor Teixeira de Sousa confunde os interesses coletivos com interesses difusos.

Os interesses coletivos, como foi referido acima, são interesses que incidem sobre interesses individuais/particulares, que pertencem a uma classe ou um grupo que apresente uma determinada característica distintiva dos demais membros da sociedade. Como já referimos a pertença a uma ordem profissional é um bom exemplo, mas o ser sócio de um clube de futebol ou ser acionista de uma sociedade, também. Todos estes membros apresentam uma característica que os distingue dos demais membros da sociedade e têm um interesse específico (igual ou, pelo menos, semelhante a todos aqueles que pertencem à mesma classe ou grupo), que será a proteção ou a dignificação da sua profissão, vencer títulos desportivos ou ganhar dinheiro.

Os interesses difusos, por seu lado, não se encontram dependentes da integração num determinado grupo ou classe, devido, precisamente à sua natureza. Podendo qualquer pessoa, independentemente de ser portuguesa ou não, maior ou não, *usufruir* dos interesses difusos.

Em seguida dizer que os interesses difusos são supraindividuais e depois afirmar que dependem da inserção de um indivíduo numa classe ou num grupo é pouco coerente. O facto de um lisboeta não viver no Parque Natural da Peneda-Gerês, não quer dizer que não tenha interesse em que o Parque Natural seja conservado e protegido, o facto de alguém não ser consumidor do produto X ou Y, não significa que lhe seja retirada a qualidade de consumidor, nem o interesse em ser protegido enquanto consumidor³⁹.

³⁹ Questão diferente e que é o tema que nos propomos a discutir nesta dissertação é se nós temos legitimidade para intervir ativamente quando estes interesses estão em causa.

A exigência de uma qualidade não pode, não deve, nem é critério para se considerar alguém detentor de um interesse difuso. Estaríamos perante uma total reversão da natureza destes interesses.

Deste modo, retirar a pluriindividualidade, através da exigência de uma qualidade, seria transformar os interesses difusos em interesses coletivos ou em qualquer interesse privado/individual.

Ainda há outra distinção que pode ser feita que é a de interesse individual homogêneo e de interesse difuso.

E, porventura, é a que mais dificuldades causa, já que estes também são supraindividuais tal como os interesses difusos.

Porém, os interesses individuais homogêneos, tanto podem resultar de interesses difusos *strictu sensu* ou de interesses coletivos.

Além do mais, e à semelhança dos interesses difusos podem ser atingidos pelo caso julgado. Veja-se o que diz o Professor Miguel Teixeira de Sousa: “(...) o âmbito subjetivo do caso julgado resultante da ação coletiva na qual tutelam interesses difusos *lato sensu* deve valer igualmente para os correspondentes interesses individuais homogêneos.⁴⁰”

O Professor Colaço Antunes, na sua monografia dedicada ao tema, assinala a diferença entre interesses difusos em sentido próprio e interesses difusos em sentido impróprio.

Considera o Professor que o(s) interesse(s) difuso(s) em sentido próprio são os interesses que não têm: “(...) qualquer cobertura normativa e sem um sujeito representativo que possa agir em sua defesa.⁴¹”

Em sentido contrário, o(s) interesse(s) difuso(s) em sentido impróprio são: “(...) os interesses que, para além de gozarem de cobertura normativa são interesses cuja titularidade vem atribuída, pelo ordenamento jurídico positivo a uma figura subjetiva pública ou privada.”

Em relação à cobertura normativa, nos dias que correm, e assumindo os Estados Europeus (muito por influência da própria União Europeia) uma função cada vez mais de Estado-Regulador, é muito difícil encontrar um interesse difuso que não esteja regulado a certo

⁴⁰ SOUSA, Miguel Teixeira de, *Manual de (...)*, pág. 54.

⁴¹ ANTUNES, Luís Filipe Colaço, *A tutela (...)*, pág. 39.

nível – isto é principalmente verdade em Portugal, onde existe uma Constituição extensa e amplamente programática⁴² – seja a nível constitucional, seja a nível ordinário. A própria União Europeia tem vindo a legislar neste sentido, sobretudo em relação ao ambiente e ao consumo.

Já no que toca à ausência de um “sujeito representativo que possa agir” na defesa de interesses difusos em sentido próprio.

No ordenamento jurídico português, como já foi previamente mencionado, a legitimidade é um dos principais pressupostos processuais. É necessária a existência de partes (devidamente) legitimadas para demandarem ou serem demandadas. Ora, seguindo a posição do Professor Colaço Antunes, este tipo de interesses difusos nunca poderia ser defendido, por causa dessa ausência e acabaria por perder a sua relevância.

O que na verdade acontece, seja a nível processual, seja a nível procedimental é que os interesses difusos têm sempre “sujeitos representativos”. Não sendo sempre os mesmos⁴³, e variando conforme o interesse difuso em causa. Se estivermos perante o interesse difuso “ambiente”, o sujeito representativo poderá ser uma associação de defesa do ambiente (nacional, regional ou local), se estivermos perante o interesse difuso “consumo” o sujeito representativo será uma associação de defesa do consumidor e por aí em diante.

2. Participação procedimental e o problema da delimitação

2.1. O Procedimento Administrativo na sua generalidade

A ideia de procedimento administrativo como estrutura multipolar, ou seja, como estrutura que envolva mais do que um sujeito⁴⁴, radica, desde há muito, na ordem jurídico-administrativa alemã, estando habitualmente associada à adoção de decisões administrativas complexas⁴⁵. Um bom exemplo disto será a lei de procedimento de

⁴² Sublinhe-se que os interesses difusos na Constituição são reconhecidos, mas não são tutelados enquanto interesses. Essa tutela é feita através da legislação ordinária e pela Constituição enquanto direitos. Veja-se o caso do Direito à Saúde, ao Ambiente e qualidade de vida, entre outros.

⁴³ Refletindo, deste modo, a natureza deste tipo de interesses.

⁴⁴ É o caso da relação Administração – Privado, por exemplo.

⁴⁵ Aqui já estamos perante a relação Administração – Privado – Terceiro, por exemplo.

expropriação prussiana do fim do séc. XIX, a qual previa não só um direito de audiência do proprietário como o poder de deduzir oposição reconhecido a todos os participantes⁴⁶.

O art.º 1, n.º 1 do Código de Procedimento Administrativo (doravante CPA) define procedimento administrativo como: “a sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública”. Consequentemente, os atos administrativos e os regulamentos serão o resultado, o produto desta “sucessão ordenada de atos e formalidades”.

Na senda do Professor Paulo Otero⁴⁷, o procedimento administrativo é “o caminho, a via ou a estrada que leva ao destino pretendido, à meta, identificada esta com a decisão final ou o propósito último que a conduta visa alcançar”, isto é, o procedimento administrativo é o responsável pela regulação da conduta da Administração Pública no exercício da função administrativa.

Ao procedimento administrativo reconhece-se a tarefa de assegurar o equilíbrio e a composição de interesses conflitantes, por exemplo, o interesse prosseguido pelo promotor de um projeto, o interesse público a cargo da Administração e os detidos pelos terceiros que irão ser afetados por esse projeto⁴⁸, é o caso do procedimento de licenciamento de uma fábrica ou de um bar.

O procedimento administrativo, para além do mencionado acima, tem uma importante relevância como instrumento de racionalização da atividade decisória de legitimação da Administração⁴⁹ e desempenha, ainda, um papel fundamental enquanto instrumento indispensável à prossecução do interesse público⁵⁰.

Cumprir várias funções, das quais podemos destacar^{51, 52}: permite esclarecimento e ponderação de todos os dados (de facto ou de direito) e dos interesses que devem ser tidos em conta para atingir o fim necessário ou tomar certa decisão; assegurar a coordenação

⁴⁶ MARQUES, Francisco Paes, *As relações jurídicas multipolares*, Almedina, 2011, pág. 141.

⁴⁷ OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, Volume I, pág. 19.

⁴⁸ MARQUES, Francisco Paes, *As relações (...)*, pág. 142.

⁴⁹ ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, Almedina, 4ª edição, 2017, pág. 80.

⁵⁰ ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral (...)*, pág. 82.

⁵¹ ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral (...)*, pág. 82.

⁵² O Professor Freitas do Amaral destaca cinco funções do procedimento administrativo: a) racionalização dos meios; b) melhor prossecução do interesse público; c) a salvaguarda dos direitos subjetivos e os interesses legítimos dos particulares; d) evitar a burocratização; e) assegurar a participação dos cidadãos. AMARAL, Diogo Freitas de, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, Almedina, 2ª Edição, 2011, pág. 326 e 327.

de atuação e intervenção dos órgãos (e entidades) administrativas envolvidas; proporciona a todos os interessados a sua participação no procedimento administrativo.

Sublinhe-se, em concordância com o Professor Vasco Pereira da Silva⁵³, que a participação pode ser entendida através de dois pontos de vista opostos. E essa visão influencia, inclusive, a visão que se tem do próprio Direito Administrativo.

Estas visões são: a visão objetivista – que considera a intervenção dos privados, sobretudo do ponto de vista da Administração, como um mecanismo que facilite e melhore a tomada de decisões -, e a visão subjetivista – “que concebe a intervenção dos privados como um instrumento de defesa prévia das suas posições jurídicas perante a Administração⁵⁴”.

Na nossa opinião, a visão subjetivista é a que faz mais sentido, por colocar o particular no centro da decisão administrativa. De facto, e tendo em conta a subordinação da Administração Pública à Constituição, e à centralidade que a dignidade da pessoa humana ocupa na CRP é claro que esta é a visão que vigora no ordenamento jurídico português. Neste sentido, o Professor Paulo Otero afirma o seguinte: “(...) baseado na dignidade da pessoa humana, fazendo de cada ser humano vivo e concreto a razão justificativa de todas as instituições (...) permite observar que acolhe uma conceção personalista da Administração Pública (...).⁵⁵”.

Antes de avançarmos, convém acrescentar que, apesar da evidente preferência pela visão subjetivista, o nosso ordenamento jurídico não arredou a visão objetiva. Pelo contrário, construiu-se um sistema em que a participação objetiva é valorizada⁵⁶. Fazendo nossas as palavras do Professor Vasco Pereira da Silva: “Entre as autoridades administrativas e os privados estabelecem-se, portanto, verdadeiras relações jurídicas processuais (...).⁵⁷”.

Na anotação ao então artigo 8.º do CPA (atual art. 12.º que estabelece o Princípio da Participação) escreveu-se o seguinte: “(...) a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões administrativas apresenta uma função legitimadora, característica de uma Administração Pública democrática, permitindo aos administrados a proteção dos

⁵³ SILVA, Vasco Pereira da, *Em busca do Acto Administrativo Perdido*, Almedina, Coimbra, 1996, pág. 404.

⁵⁴ SILVA, Vasco Pereira da, *Em busca (...)*, pág. 404.

⁵⁵ OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo, Volume I*, Almedina, março 2016, pág. 345.

⁵⁶ SILVA, Vasco Pereira da, *Em busca do Acto Administrativo Perdido*, Almedina, Coimbra, 1996, pág. 425.

⁵⁷ SILVA, Vasco Pereira da, *Em busca do Acto Administrativo Perdido*, Almedina, Coimbra, 1996, pág. 425.

seus direitos e interesses legalmente protegidos em face da Administração, e conduzindo a um aumento da eficácia da actividade administrativa.⁵⁸”.

Anotação, aliás, bastante semelhante à anotação do art. 267.º da Constituição da República Portuguesa, que citamos abaixo.

2.2. A legitimidade no Procedimento administrativo noutras jurisdições: em especial, na Alemanha e em Itália

Vejamos, brevemente, o que acontece na Alemanha.

No §13 da lei alemã de procedimento administrativo de 1976⁵⁹, consideram-se sujeitos participantes (interessados) os seguintes: *a*) o requerente e o requerido; *b*) aqueles a quem a autoridade visou dirigir ou dirigiu o ato administrativo; *c*) aqueles com quem a autoridade pretende celebrar ou celebrou um contrato de direito público; *d*) aqueles que foram chamados a participar no procedimento pela autoridade; e, finalmente *e*) os que forem chamados a intervir como interessados pelas autoridades administrativas, cujos interesses jurídicos possam ser afetados pelo resultado do procedimento.

Se as medidas pretendidas pelo requerimento atingirem uma pluralidade indeterminada ou indeterminável, de sujeitos, não podem estes, ao abrigo desta disposição, adquirir a qualidade de participantes. Porém, não ficam impedidos de intervir no procedimento, havendo a possibilidade de serem convocados⁶⁰.

Esta notificação terá de ser realizada pela entidade administrativa, oficiosamente ou a pedido do interessado que viu o seu direito, interesse, ónus ou encargo afetado.

⁵⁸ AMARAL, Diogo de Freitas, CAUPERS, João, CLARO, João Martins, RAPOSO, João, VIEIRA, Pedro Siza, SILVA, Vasco Pereira da, GARCIA, Maria Glória F. P. D., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Almedina, Coimbra, julho de 2007, pág. 38.

⁵⁹ CORREIA, Jorge Alves e ISENBERG, Andreas, *Lei Alemã do Procedimento Administrativo – Guia de Leitura e Anotações*, Almedina, 2016, pág.38.

⁶⁰ Assim, a qualidade de parte, no procedimento administrativo, não decorre da posição material dos sujeitos em causa, pois é sempre necessário que lhes seja reconhecido esse estatuto através da adoção de um ato formal (como é o caso de um requerimento, de uma abertura oficiosa do procedimento, convocação de terceiros, etc.). Mas sim, do efeito que o procedimento administrativo tem na sua esfera jurídica, independentemente, da afetação do interesse jurídico ser positiva ou negativa.

Deste modo, não se confere, no procedimento administrativo alemão, o estatuto de contrainteressado ao terceiro lesado por um ato de conteúdo favorável que tenha outro particular por destinatário.

Verificamos que a nossa lei, no que à legitimidade toca, é semelhante à lei alemã. Principalmente, quando esta considera que todos os afetados pelo resultado do procedimento podem ser considerados interessados. E, conseqüentemente, participar no procedimento.

A doutrina alemã, à semelhança de alguma doutrina em Portugal⁶¹, parte de uma visão subjetivista e considera que, a participação procedimental é, em si mesmo um direito fundamental, e uma forma de proteção dos mesmos. Em poucas palavras: “(...) o procedimento administrativo [deve ser] entendido como uma forma de realização dos direitos fundamentais.⁶²”.

Passemos agora para Itália.

Em Itália a Legge n.º 241/1990 estabelece (entre outras disposições) a participação no procedimento administrativo.

De acordo com a doutrina italiana e recorrendo às palavras do Professor Vasco Pereira da Silva: “(...) a participação de particulares no procedimento administrativo, deve ser vista, predominantemente, em função da qualidade da decisão administrativa, concebendo o particular como um colaborador da Administração Pública (...).⁶³”.

Ao contrário da doutrina portuguesa e alemã, a doutrina italiana defende que deve ser a Administração Pública e as suas decisões a estarem no centro. Encontramo-nos perante uma visão objetivista da participação e ultimamente do próprio Direito Administrativo.

O art. 7.º desta lei, que regula o anúncio do início do procedimento, afirma que só os destinatários e os obrigados por lei é que são notificados do início do procedimento. E se, porventura, a decisão causar algum prejuízo, a administração terá de lhes comunicar o início do procedimento.

⁶¹ Como é o caso do Professor Gomes Canotilho (informação retirada de SILVA, VASCO PEREIRA DA, *Em busca do Acto Administrativo Perdido*, Almedina, Coimbra, abril 2016, pág. 408) e do Professor Paulo Otero, OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo, Volume I*, Almedina, março 2016, pág. 345.

⁶² SILVA, Vasco Pereira da, *Em busca (...)*, pág. 409.

⁶³ SILVA, Vasco Pereira da, *Em busca (...)*, pág. 409.

O art. 9.º da Legge n.º 241/1990, permite a intervenção de terceiros, nos casos em que possam ser prejudicados, sejam eles detentores de interesses públicos ou privados, bem como detentores de *interessi diffusi*, desde que representados por associações ou comités.

Como podemos observar, a mera possibilidade de existência de um interesse difuso não é por si só suficiente para intervenção de terceiros no procedimento administrativo italiano. Sendo necessária, a existência de uma organização para que os interessados possam intervir no procedimento.

2.3. O art.º 68, n.º 2 do Código de Procedimento Administrativo

A participação dos interessados é, inicialmente, abordada no art. 12º CPA, enquanto um dos princípios orientadores da atividade administrativa.

Com origem no n.º 1 do art. 267.º da Constituição que estabelece que a Administração Pública deve ser estruturada de maneira a assegurar a participação dos interessados na sua gestão⁶⁴.

Importa referir que esta participação não se basta com o exercício pontual de direitos políticos, exercidos quando há eleições⁶⁵. Pelo contrário, só se cumpre verdadeiramente através de “(...) intervenções diversificadas na actuação quotidiana dos entes públicos ou até da assunção direta de tarefas administrativas pelos próprios cidadãos (...)”⁶⁶.

Além deste número, não podemos deixar de referir o n.º 5. Já que este número criou uma vinculação que assegure, no processo de formação de atos (decisões), a participação de cidadãos.

Deste modo, o art. 12.º CPA impõe um dever aos órgãos da Administração Pública, para que estes assegurem a participação dos particulares e das associações que defendam os seus interesses, na formação de decisões que lhes digam respeito, ou seja, que afetem –

⁶⁴ Acompanhando o raciocínio do Professor Vasco Pereira da Silva: “(...) a participação dos privados no procedimento (...) traduz (-se) numa melhoria de qualidade das decisões administrativas (...)” SILVA, VASCO PEREIRA DA, *Em busca (...)*, pág. 402.

⁶⁵ Sejam estes de nível, nacional, local ou a simples eleição para titulares de órgãos (como é o caso dos Conselhos Pedagógicos das Universidades Públicas).

⁶⁶ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 4.ª Edição, 2007, pág. 583

positiva ou negativamente – os seus direitos, interesses legalmente protegidos, ónus, deveres, encargos ou sujeições.

Esta participação pode ser feita através da audiência dos interessados (art. 100.º CPA), como sugere o CPA. Ou, também pode ser realizada através da petição (art. 97º CPA), da consulta pública (art. 101.º CPA), da audiência prévia (art. 121.º CPA) e da reclamação e recurso administrativo (art. 147.º CPA).

No entanto, para se poder participar no procedimento administrativo, em qualquer das formas apresentadas *supra*, é necessária – aliás, de igual modo ao processo judicial cível ou administrativo – capacidade⁶⁷ e *legitimidade*.

O art.º 67 CPA prevê que todos os interessados podem intervir por si, ou por meio de mandatário, desde que sejam capazes.

Este artigo lança o mote da participação procedimental.

O art.º 68 CPA debruça-se sobre a legitimidade.

Embora não seja o único artigo a fazê-lo no CPA, veja-se desde logo o art. 186.⁶⁸ que trata da legitimidade na reclamação e dos recursos administrativos, é o artigo central desta dissertação.

O n.º 1 do art.º 68, refere que a legitimidade de iniciar ou participar no procedimento os titulares de direitos, interesses legalmente protegidos, deveres, encargos, ónus ou sujeições no âmbito de decisões que nele forem ou possam ser tomadas⁶⁹, bem como as associações, para defender interesses coletivos ou proceder à defesa coletiva dos seus associados.

A participação procedimental já conheceu, por diversas vezes, a

Assim, e em jeito de conclusão, é com o cumprimento desta participação procedimental que o Estado de Direito administrativo se realiza⁷⁰.

⁶⁷ Esta capacidade afere-se segundo a lei civil (art. 67.º CPA), nos termos dos artigos 66.º e seguintes do Código Civil.

⁶⁸ Que iremos detalhar mais adiante.

⁶⁹ Afetando positiva ou negativamente, os titulares destes direitos, interesses legalmente protegidos, deveres, encargos, ónus ou sujeições.

⁷⁰ Como disse o Professor Paulo Otero numa das suas aulas de Direito Administrativo, a que tivemos o prazer de assistir: “(...) a participação procedimental dos cidadãos consubstancia o respeito pelo contraditório e realiza o Estado de Direito administrativo.”

Analisemos agora as diferentes legitimidades conferidas pelo art. 68.º, n.º 2 do Código de Procedimento Administrativo.

2.3.1. Tipos de delimitação admitidos pelo art.º 68, n.º 2 CPA:

2.3.1.1. Alínea a)

Esta alínea é semelhante ao disposto no n.º 1, do art. 2.º da LPPAP, que densifica o enunciado do art. 52.º, n.º 3 da CRP⁷¹.

Com a diferença que o CPA estende legitimidade a todos os “eleitores que se encontram recenseados no território português”.

Há aqui uma clara extensão a todos aqueles que não são cidadãos portugueses, mas são eleitores.

Não obstante isto, o disposto na alínea a), do n.º 2, do art. 68.º também faz referência a “cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos”. O gozo dos direitos civis remete para a capacidade civil, nos termos dos arts. 66.º a 69.º e arts. 122.º e seguintes do Código Civil.

Já no que toca aos “direitos políticos” *lato sensu* a remissão feita é para a Constituição. Em concreto, para o art. 15.º que atribui direitos⁷² a estrangeiros, apátridas e cidadãos europeus.

A diferença encontra-se nos direitos políticos *stricto sensu*. Isto é, os direitos de participação política estabelecidos nos arts. 48.º a 52.º⁷³, direitos eleitorais, de fundar ou participar em partidos políticos, de acesso a cargos públicos⁷⁴ e o direito de petição e ação popular, central para este trabalho. No entanto, e embora esta limitação se possa aplicar à Ação Popular⁷⁵, no âmbito do CPA tal não é possível.

⁷¹ Importa assinalar, como o Professor Sérvulo Correia faz que, o elenco de interesses presentes aqui se podem considerar como interesses públicos, sendo muitos deles objeto das tarefas fundamentais do Estado. CORREIA, Sérvulo, *Direito do (...)*, pág. 659.

⁷² Estes direitos, para além dos direitos de liberdade (liberdade de expressão, circulação, associação, entre outros), serão os chamados direitos de prestação, como é o caso do direito de acesso à saúde, à educação, à habitação, ao trabalho, entre outros, e também o direito a ter uma vida minimamente condigna.

⁷³ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição (...)*, pág. 358.

⁷⁴ Referimo-nos aos titulares de cargos públicos, por eleição ou nomeação. A integração enquanto funcionário público de um estrangeiro, apátrida ou cidadão europeu é perfeitamente possível, desde que obtenha aproveitamento nos concursos.

⁷⁵ O que duvidamos pelas razões que apresentaremos mais adiante.

Importa referir que não vemos grande impedimento a que um cidadão (nacional de outro país, Estado-Membro⁷⁶ ou não) recenseado em Portugal, possa participar em procedimentos administrativos que venham afetar interesses difusos. Porque, como assinalámos *supra*, estes interesses têm uma natureza e dimensão supraindividual, não podendo ser singularizados, ou “feitos reféns” de um só sujeito.

Até porque se o cidadão se encontra recenseado em Portugal, pressupõe-se a existência de uma ligação, mesmo que apenas temporal, ao país.

Logo, pode ser prejudicado, ou pode ver algum aspeto da sua vida prejudicado, pela atuação (ou omissão) da Administração.

Se compararmos a redação desta alínea com a redação do art. 52.º, n.º 3 da Constituição (que usa a expressão “todos”), parece-nos que é feita uma delimitação da legitimidade, conferindo legitimidade de participar no procedimento administrativo que afete interesses difusos, apenas aos que se encontram recenseados em Portugal⁷⁷.

Na ótica do Professor Sérvulo Correia, e mais ou menos em linha com a legislação atual em vigor, embora em relação à LPPAP, é o recenseamento eleitoral que releva enquanto critério de legitimidade. Citando o Professor: “Parece ser, portanto, o recenseamento eleitoral (...) o critério de conexão que releva.”⁷⁸.

A conclusão que o Professor Sérvulo Correia apresenta tem origem no argumento já antes apresentado de que o art. 2.º, n.º 1 LPPAP consiste no gozo dos direitos civis e políticos. E, por isso, é este o critério de conexão que releva.

No entanto, o Professor defende que a ligação obtida através do recenseamento eleitoral deve ser circunscrita ao seu local de recenseamento.

Ora, aplicando *mutatis mutandis* o argumento que o Professor dá, estamos a impedir que um cidadão que se encontre recenseado em Lagos possa intervir num procedimento administrativo que se realiza em Caminha ou no Funchal⁷⁹.

⁷⁶ É relevante aludir que a Diretiva de 2020 sobre a tutela coletiva, aplicável ao Direito do Consumidor, vem reforçar este direito de participação de cidadãos europeus na participação em ações judiciais que tenham como causa a Defesa do Consumidor. Este ponto será trabalhado mais adiante.

⁷⁷ Consideramos que esta delimitação tem todo o seu sentido. Permitir a um turista, ou alguém que esteja de passagem por Portugal a sua participação no procedimento administrativo, mesmo que estejam em causa interesses difusos, parece-nos excessivo.

⁷⁸ CORREIA, Sérvulo, *Direito do (...)*, pág. 660.

⁷⁹ Exemplo dado pelo Professor Sérvulo Correia, na obra já citada. CORREIA, Sérvulo, *Direito do (...)*, págs. 660-661.

Esta ideia é semelhante à do Professor Teixeira de Sousa, quando este defende que é necessário um elo entre quem propõe uma ação popular (o titular do interesse difuso afetado) e o objeto (neste caso, o interesse difuso afetado). Percebemos que o Professor Teixeira de Sousa utilize este argumento e, inclusive, admitimos que ele faz algum sentido, na ótica do Professor. Uma vez que, o Professor reduz os interesses difusos à sua aceção económica, como apontámos anteriormente⁸⁰.

E embora esta delimitação seja aceitável para as ações populares que exigem uma indemnização⁸¹ - por, também, se encontrarem em causa interesses económicos -, para a participação procedimental já poderá não ser assim.

E poderá não ser assim porque os interesses difusos, como referimos acima, são supraindividuais e afetam todos aqueles que se encontram no território nacional.

Além do mais a participação procedimental é um *direito*⁸². E os cidadãos e demais recenseados que participam em procedimentos administrativos fazem-no à luz dos seus “direitos civis e políticos”, de acordo com o art. 68.º, n.º 2, a) CPA, o art. 2.º, n.º 1 LPPAP e com o disposto no art. 52.º, n.º 3, primeira parte, CRP.

Acresce que na participação procedimental, não estão em causa interesses económicos, pelo menos diretamente. Isto é, não há uma indemnização em jogo, como poderá haver numa ação judicial.

Assim, limitar a participação procedimental ao círculo eleitoral onde se encontram recenseados é demasiado restritivo destes direitos.

Esta delimitação levanta ainda outra questão.

O que é que acontece aos milhões de portugueses que se encontram recenseados nos círculos eleitorais fora de Portugal, concretamente nos círculos eleitorais Europa e

⁸⁰ Porém, e como referido no ponto 1.2. quando tentámos definir interesses difusos, não podemos concordar com este argumento.

⁸¹ Principalmente, à luz da decisão do Tribunal Administrativo de Paris (de junho de 2023) que condenou o Estado Francês a pagar indemnizações a duas famílias vítimas de poluição atmosférica. O que poderá abrir uma caixa de pandora. Transmitindo a todos os que se sintam prejudicados, ou sintam a sua vida afetada de alguma maneira pela poluição, legitimidade para demandar um Estado por incumprir com as metas do Acordo de Paris – que foi o argumento base utilizado por estas duas famílias.

⁸² Como já foi referido acima, o nosso procedimento administrativo assenta numa ideia eminentemente subjetivista. Ou seja, o procedimento administrativo é o espaço de proteção de direitos fundamentais antes da tutela judicial.

Mundo? Não participam? Por viverem fora do país perdem o direito de participar ativamente num procedimento administrativo?

Estes cidadãos têm todo o direito de participar ativamente num procedimento administrativo. Coisa que não acontecerá se seguirmos a ideia do Professor Sérvulo Correia ou a do Professor Teixeira de Sousa.

Concluímos, deste modo que, para além de se ser cidadão, basta estar recenseado em Portugal para se poder participar num procedimento administrativo que afete interesses difusos. Mesmo que isso implique uma distância considerável entre o local de recenseamento e o local onde decorre o dito procedimento.

Vista que está a participação de cidadãos e eleitores recenseados, passemos à análise das associações e fundações representativas de interesses difusos.

2.3.1.2. Alínea b)

No que respeita às associações e fundações representativas de tais interesses, a exigência que é feita é que estas pessoas coletivas sejam “representativas de tais interesses”.

A representatividade destes interesses averigua-se através da consulta dos seus estatutos. Assim, a DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor -, no art. 3.º dos seus Estatutos declara que tem “por objeto a defesa dos direitos e interesses dos consumidores⁸³”; e a Quercus – Associação Nacional de Conservação da Natureza -, afirma no art. 1.º, n.º 1 dos seus Estatutos “que intervém na defesa, conservação e melhoria do Ambiente⁸⁴”. Resultando facilmente que estas associações são representativas dos interesses em causa no n.º 2, do art. 68.º CPA.

Estas associações têm um âmbito de atuação nacional⁸⁵, como se observa pelos seguintes artigos: na DECO é o art. 2.º que confere esta zona de atuação comercial; na QUERCUS é o art. 5.º.

Nas associações que têm um âmbito de atuação nacional não existem problemas de circunscrição territorial, como existem quando estão em causa Autarquias Locais (art. 68.º, n.º 2, c) CPA) e que serão explorados no ponto seguinte.

⁸³ Art. 3.º, n.º 1 dos Estatutos da DECO, disponível em: <https://deco.pt/documentos/>.

⁸⁴ Art. 1.º, n.º 1 dos Estatutos da QUERCUS, disponível em: https://quercus.pt/wp-content/uploads/2021/02/Estatutos_Quercus.pdf.

⁸⁵ Tendo também um âmbito de atuação internacional. A possibilidade de atuarem a nível internacional vai ser falada mais à frente no capítulo sobre a Diretiva 2020/1828.

E se estivermos perante uma Organização não Governamental de Ambiente (ONGA's, em diante) e equiparadas que atuem num nível regional ou local?

Dos estatutos que consultamos de associações regionais e locais durante a investigação⁸⁶ para este trabalho, concluímos que é comum, não haver uma delimitação expressa no que ao território concerne⁸⁷. Optando-se, na grande maioria das vezes, por uma redação que diga o seguinte: “A Associação X pode filiar-se ou associar-se em quaisquer organismos federativos ou outros, do país ou do estrangeiro.”. Desde que, claro está que, esses organismos comunguem dos mesmos fins/objetivos.

O que nos leva às seguintes questões: Podem existir limitações à atuação das associações regionais/locais?

Como observamos é notória a limitação que estas associações fazem.

Esta resposta, leva-nos à pergunta seguinte: Podem existir problemas de legitimidade, tendo em conta o interesse difuso em jogo?

Mais uma vez, a resposta é um, inequívoco, sim.

Se é a própria associação a limitar a sua atuação a uma certa zona do país, não faria sentido, intervir (ou participar) em procedimentos administrativos fora do seu âmbito territorial.

Se assim fosse, todos as intervenções/participações destas associações (ou fundações) seriam absolutamente inválidos, à luz dos seus estatutos. Estaríamos perante um caso de atuação *ultra vires*⁸⁸.

Acresce que as atuações neste sentido, isto é, a intervenção/participação em procedimentos administrativos fora do seu âmbito territorial, poria em causa o registo nacional das ONGA's e equiparadas, violando a segurança jurídica e a Lei n.º 35/98, de 18 de julho, que define o seu estatuto.

⁸⁶ Consultámos o Aviso n.º 4195/2023, de 27 de fevereiro, que lista as organizações não governamentais de ambiente e equiparadas com a inscrição ativa no Registo Nacional, até 31 de dezembro de 2022.

⁸⁷ Exceção a isto será, entre outras a ONGAIA – Associação de Defesa do Ambiente, que prevê, expressamente, nos seus estatutos a sua área de atuação, art. 4.º: “O objeto da ONGaia é o ambiente, na sua defesa e através da promoção do desenvolvimento sustentável, suportada na gestão adequada do ambiente, em particular dos ecossistemas e recursos naturais e consiste em: 1. Preservar o património natural da costa marítima e fluvial do município de Vila Nova de Gaia.”, disponíveis em: https://ongaia702133084.files.wordpress.com/2021/05/estatutos_reginterno_ongaia-aprovados-em-age-19.10.18.pdf.

⁸⁸ As associações e as fundações só podem atuar na medida dos seus estatutos e capacidades.

Contudo, se as ONGA's locais e/ou regionais se encontrarem filiadas ou associadas a qualquer organismo federativo a sua intervenção/participação, fora do seu âmbito territorial original, passa a ser legítima.

Sublinhe-se que neste caso, essa intervenção/participação não seria feita em nome próprio, sendo necessária representação pelo organismo federativo (ou qualquer outro) em que a ONGA se encontra associada ou filiada.

Esta representação é, *mutatis mutandis*, semelhante a representação que as Comunidades Intermunicipais⁸⁹ fazem dos municípios que as integram.

Passemos então para a análise da participação/intervenção das autarquias locais no procedimento administrativo.

2.3.1.3. Alínea c)

As autarquias locais, de acordo com a alínea c) do n.º 2, do art. 68º CPA, também têm legitimidade para proteger os interesses difusos referidos no n.º 2, desde que o faça nas áreas das suas respetivas circunscrições, ou seja, no seu território.

Esta circunscrição de atuação para proteção dos interesses com base no território é facilmente compreensível, tendo em conta que é pelo território que se afere a competência de uma autarquia local.

Esta é a delimitação mais clara que temos da legitimidade procedimental, uma vez que tanto os cidadãos (alínea a)), como as associações e as fundações que, para isso se encontrem habilitadas pelos seus estatutos (alínea b)), podem atuar a nível nacional e não precisam de demonstrar uma ligação direta ao interesse difuso em questão, como vimos acima.

Se uma autarquia local atuasse fora da sua circunscrição territorial, não só estaria a extravasar as suas competências como essa atuação seria inconstitucional, por violação do art. 235º CRP.

Imagine-se o que seria se a Câmara Municipal de Castro Marim quisesse participar num procedimento que está a decorrer em Moledo.

No fundo, esta divisão administrativa do território – por municípios e freguesias -, que circunscreve uma área de atuação (local) faz sentido porque existe uma zona,

⁸⁹ Iremos explorar a temática das Comunidades Intermunicipais, no ponto a seguir.

correspondente ao território em que as autarquias exercem as suas competências e prosseguem as suas atribuições, onde se estabelece uma proximidade funcional entre os órgãos autárquicos e o território (e as pessoas que aí habitam e elegem os órgãos autárquicos).

Nas palavras do Professor André Folque⁹⁰: “(...) por conta dos interesses públicos que prosseguem, e da maior proximidade funcional ao território, tendem a requerer um crescente protagonismo na orientação a conferir ao “seu” espaço (...).”.

Esta legitimidade das autarquias locais na participação em procedimentos administrativos em que estejam em causa interesses difusos, permite à Administração Pública (a nível nacional, independentemente de ser a Administração Pública Governo, um instituto público, uma empresa pública ou uma direção-geral) ser fiscalizada por municípios e freguesias (administração local), contribuindo para um Estado de Direito mais democrático, transparente e participativo⁹¹.

Questão diferente é o caso das Comunidades Intermunicipais (CIM) ou das Áreas Metropolitanas (AM), ambas figuras de organização (e descentralização) administrativa e previstas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que regula o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL, ora em diante).

As comunidades intermunicipais, previstas no art. 79-Aº RJAL, além de seguirem as atribuições do n.º 1 e 2 do art. 81º RJAL, podem ainda receber competências delegadas dos municípios que as constituem, através de um contrato interadministrativo.

Podem também estar em juízo e fazer parte de procedimentos administrativos (isto é especialmente relevante na contratualização de serviços públicos essenciais, como a distribuição de água e de energia, os transportes, entre outros).

Portanto, será de concluir que à partida, também podem intervir no procedimento administrativo nos termos da alínea *c*), do n.º 2, do art. 68º CPA.

Concebemos três hipóteses.

⁹⁰ FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*, Coimbra Editora, 2014, pág. 24.

⁹¹ Um bom exemplo disto será a participação (e o veto das Câmaras Municipais do Montijo, da Moita e do Seixal) no procedimento administrativo da escolha do novo aeroporto. Embora, a lei tinha sido alterada posteriormente, ficou bem patente a força que as autarquias locais detinham neste caso, em específico.

Passaremos a explicar cada uma delas.

A primeira é a de que podem intervir para a proteção de interesses difusos.

Podem fazê-lo porque têm capacidade para isso. Isto é, podem estar em juízo e podem participar em procedimentos administrativos (sendo muitas vezes propulsoras desses procedimentos).

No entanto, é preciso sublinhar que as CIM e as AM só atuam no âmbito das suas competências e atribuições que são delegadas pelos municípios. Portanto, à partida e de acordo com o art. 81º, n.º 5 e 67º, n.º 3, respetivamente, ambos do RJAL, desde que essa competência seja delegada pelos municípios, estas entidades podem intervir em defesa dos interesses difusos.

A segunda hipótese é a de que as CIM e as AM só podem atuar para proteger os interesses difusos, mas em relação aqueles que se encontram expressamente previstos.

Ou seja, só o poderá fazer nos casos em que os interesses difusos elencados no art. 68º, n.º 2 sejam replicados no art. 81º, n.º 2 e 67º, n.º 3, respetivamente, ambos do RJAL.

Na verdade, isto só acontece em relação ao ordenamento do território, interesse difuso que encontra respaldo nos dois artigos já referidos.

Deste modo, as CIM e as AM só teriam legitimidade para intervir ao mesmo nível que os municípios, quando o ordenamento do território estivesse a ser ameaçado, restringido ou lesado.

Por fim, a terceira hipótese é a de que as CIM e as AM, não podem intervir para a proteção de interesses difusos.

E não o podem fazer por duas ordens de razão.

A primeira é que o art. 68º, n.º 2 CPA, ao estender a legitimidade do n.º 1, faz especificamente para aquele elenco. A alínea *c*) diz respeito às Autarquias Locais e não às entidades administrativas que estas podem vir a criar, sejam elas CIM ou AM.

A segunda ordem de razão é a de que as CIM e as AM são constituídas com objetivos e fins muito claros e específicos.

Estes objetivos e fins são o desenvolvimento económico⁹², social, cultural e ambiental do território em que atuam, através do investimento público e da sua articulação, a promoção do planeamento e gestão entre municípios, a participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional⁹³, entre outros objetivos e fins.

Em suma, os municípios formam estas entidades administrativas para facilitar a sua atividade autárquica.

Para atingir estes objetivos e fins, os municípios que formam estas entidades, delegam, somente, as competências necessárias à prossecução destes.

Diga-se de passagem que, não faria sentido que os municípios transferissem todas as suas competências para estas entidades administrativas sob pena de se esvaziarem em termos de competência.

Tendo em conta o exposto nas três hipóteses, concluímos que as CIM e as AM não têm legitimidade para intervir na proteção de interesses difusos, nos termos do art. 68.º, n.º 2, c) CPA.

3. Ação Popular – Excurso

Antes de prosseguirmos é de extrema importância fazer uma análise sobre a Ação Popular.

A ação popular é um instituto com tradição secular em Portugal⁹⁴. Com origem no Direito Romano, encontra-se consagrada no ordenamento jurídico português, desde 1521, data das Ordenações Manuelinas. Em 1603, com as Ordenações Filipinas, volta a surgir e mantém o mesmo objetivo – a conservação ou defesa dos bens públicos.

No séc. XIX, a ação popular aparece em três diplomas e com fins diferentes.

⁹² Pense-se na distribuição de energia elétrica. Uma CIM ou uma AM constitui um mercado com uma escala superior a um só município, podendo obter preços mais vantajosos

⁹³ Como é o caso da distribuição de Fundos Europeus, através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Portugal 2020, ou do Plano de Recuperação e Resiliência, entre outros.

⁹⁴ LOURENÇO, Paula Meira, *Public Hearing on a Horizontal Instrument for Collective Redress in Europe? Brussels – 12.07.2011*, disponível em:

<https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110714ATT24016/20110714ATT24016EN.pdf>.

O primeiro diploma em que surge é a Carta Constitucional de 1824, onde se consagra a ação popular como meio de “fiscalização” de atos praticados por juizes, que poderiam constituir crimes.

Em seguida surge em dois Códigos Administrativos diferentes. No Código Administrativo de 1842, tem como fim o controlo jurisdicional da legalidade dos atos da Administração Pública. No de 1878, passa a poder suprir omissões da Administração Local.

Portanto, não é de estranhar que o legislador constitucional opte por voltar a dar consagração constitucional a esta figura, o que aconteceu na revisão constitucional de 1989⁹⁵, especificamente no n.º 3 do art. 52.º da Constituição da República.

Este número confere a todos⁹⁶, a título pessoal ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular, para promover “a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida e a preservação do ambiente e do património cultural” e assegurar “a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.”.

O art. 52.º da nossa Constituição lança, assim, o mote para a Lei de Ação Popular, embora com um âmbito de aplicação bastante mais reduzido.

Em maio de 1993 o Partido Socialista apresenta um projeto de lei destinado a “efetivar e regulamentar o art. 52º, n.º 3 da Constituição⁹⁷”.

O projeto foi discutido e sucessivamente alterado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, até em 1995 ter sido aprovada a versão final.

A Lei n.º 83/95, de 31 de agosto⁹⁸, que permite o exercício do Direito de Participação Procedimental e de Acção Popular (doravante, LPPAP), pode ser considerada pioneira a

⁹⁵ GOMES, Carla Amado, “O Provedor de Justiça (...)” in *Textos dispersos (...)*, AAFDL, 2008, pág. 12.

⁹⁶ A utilização do vocábulo “todos” não é despendida. De facto, a Constituição parece conceder legitimidade a todos os que queiram fazer uso dela, estrangeiros e apátridas inclusive. Pelo menos, é a interpretação que se retira do n.º 1 do art. 15.º CRP, ao mencionar que aos “(...) estrangeiros e apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos (...) do cidadão português.”. Voltaremos a esta questão mais adiante.

⁹⁷ Projecto de Lei n.º 41/VI, pág. 646, disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/06/02/036/1993-05-29/646?pgs=646-647&org=PLC>.

⁹⁸ Entretanto retificada pela Retificação n.º 4/95, de 12 de outubro de 1995 e alterada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015 de 02 de outubro.

nível europeu, no que toca à proteção de interesses difusos na participação de interessados em procedimentos administrativos e na intervenção para a prevenção, cessação ou perseguição judicial das infrações previstas no n.º 3 do art. 52.º CRP.

É importante sublinhar que a ação popular constitui uma das formas típicas de participação individual (a par do direito de petição)⁹⁹

Esta intervenção para a prevenção, cessação ou perseguição judicial das infrações previstas pode, de acordo com o art. 12º LPPAP, revestir qualquer das formas de processo previstas no Código de Processo dos Tribunais Administrativos ou no Código de Processo Civil.

Ou seja, os intervenientes ativos podem requerer providências cautelares, instaurar qualquer tipo de ações do art. 10º CPC (declarativas ou executivas, de simples apreciação, de condenação ou constitutivas), bem como qualquer tipo de ações presentes no art. 37º CPTA (ações de impugnação de atos administrativos, de condenação à prática de ato devido, de condenação à não emissão de atos administrativos, impugnação de normas emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo, condenação à adoção ou abstenção de comportamentos pela Administração Pública ou por particulares, entre outros).

A LPPAP parece estabelecer dois tipos de ação popular.

A primeira será para proteção de interesses difusos – é aquela que nos é mais relevante, tendo em conta o objeto desta dissertação.

O segundo tipo de ação popular, é semelhante ao que os anglo-saxónicos denominam por *class action*¹⁰⁰.

Estas últimas procuram resolver um problema de representação que se colocam nas situações de lesões massificadas, em que há um conjunto significativo de pessoas afetada e pretende-se assegurar que a apreciação jurisdicional do caso seja promovida por apenas uma ação¹⁰¹. No entanto, estas servem para proteger/tutelar interesses individuais homogéneos.

⁹⁹ CORREIA, Sérvulo, *Direito do (...)*, pág. 659.

¹⁰⁰ ALMEIDA, Mário Aroso de, *Sobre a legitimidade popular no contencioso administrativo português* in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 101, setembro/outubro 2013, pág. 53

¹⁰¹ ALMEIDA, Mário Aroso de, *Sobre a legitimidade (...)*, pág. 53.

Já em relação, ao primeiro tipo de ação, este assemelha-se mais ao que estamos aqui a discutir. A tutela de interesses difusos, onde pode nem sequer haver danos causados a ninguém em particular¹⁰²,¹⁰³. Mas existem danos causados à comunidade em geral.

Enquanto nas *class actions* é possível conceber uma exigência de legitimidade que estabeleça uma relação entre o interessado e o objeto da ação popular, quando está em causa a tutela de interesses difusos, como o Ambiente, ou seja, quando está em causa o primeiro tipo de ação popular, essa exigência já não faz qualquer sentido.

Vejamos o que diz a doutrina em Portugal sobre isto.

O Professor Miguel Teixeira de Sousa, admite precisamente esta exigência, quando afirma: “Esta legitimidade não deve ser atribuída a qualquer pessoa, mas apenas a quem, por ser titular do interesse difuso que se pretende defender, tenha uma relação com o objeto da ação popular ou (...) possa exigir algo do demandado (...) nessa ação.”¹⁰⁴”.

Contra esta posição, encontra-se a maioria da doutrina.

Veja-se, entre outros, a posição do Professor Paulo Otero, que escreve que: “(...) na ação popular, bem ao invés do que acontece no recurso contencioso, prescinde-se da exigência de que o actor popular seja titular de um interesse pessoal e direto, assistindo-se aqui, por conseguinte, a um alargamento da legitimidade processual activa (...)”¹⁰⁵; ou a do Professor Mário Aroso de Almeida que declara: “(...) não se exige a existência de qualquer tipo de conexão (...) para assegurar o exercício da ação popular (...)”¹⁰⁶; ou, ainda, mais recentemente, a tese do Mestre Diogo Calado: “Para proteção dos interesses difusos, alarga-se o universo de pessoas com legitimidade ativa no processo administrativo, dispensando-se (...) a exigência de um interesse pessoal (...)”¹⁰⁷”.

Como afirmamos *supra*, a exigência da necessidade de existência de uma relação entre o interessado e o objeto da ação popular (de que tenha resultado uma obrigação de indemnizar), é de possível admissibilidade. Admitimos esta possibilidade, somente nestes

¹⁰² ALMEIDA, Mário Aroso de, *Sobre a legitimidade (...)*, pág. 53.

¹⁰³ A exceção será o consumo. Que implica danos infligidos ao consumidor.

¹⁰⁴ Aliás, a posição adotada pelo Professor Miguel Teixeira de Sousa é única na doutrina portuguesa. Cfr. SOUSA, Miguel Teixeira de, *A Legitimidade (...)*, pág. 215.

¹⁰⁵ OTERO, Paulo, *A Acção Popular: configuração e valor no actual Direito Português*, Revista da Ordem dos Advogados, ano 59, 1999, consultada em: [{c2d6cd49-2a30-4cd6-9481-2791485902b2}.pdf \(oa.pt\)](#), pág. 900.

¹⁰⁶ ALMEIDA, Mário Aroso de, *Sobre (...)*, pág. 51.

¹⁰⁷ CALADO, Diogo de Almeida, *Contributo (...)*.

casos. Até porque, estando em causa uma eventual indemnização, é possível que exista abuso por parte de “interessados”, ou como o Prof. Teixeira de Sousa os descreve – “(...) falsos altruístas (...)”¹⁰⁸, que podem ir à lide para saírem de lá beneficiados.

Porém, estando em causa interesses difusos, não nos parece tão legítimo fazer essa limitação.

Os interesses difusos, como foi referido no início: “(...) (são) interesse(s) que cada indivíduo possui pelo facto de pertencer à pluralidade de sujeitos (...)”. Sendo esta pluralidade indeterminada e tendo em conta os sujeitos da Lei da Ação Popular, diz respeito a todos os cidadãos no gozo dos seus direitos civis¹⁰⁹ e políticos¹¹⁰, conforme o disposto no art. 2.º, n.º 1 Lei 83/95.

Em relação aos direitos políticos, a questão gera mais polémica.

Resgatando o que dissemos acima sobre a alínea *a*) do n.º 2, do art. 68.º CPA, é nos direitos políticos *stricto sensu*, onde o direito de petição e ação popular se inserem (art. 52.º CRP), que se levantam dúvidas sobre a participação.

Porém, e como defendido pela Professora Carla Amado Gomes¹¹¹, e mais recentemente pelo Mestre Diogo de Almeida Calado¹¹², a ação popular é um meio de extensão de legitimidade processual para a proteção de interesses difusos.

Sendo um meio de extensão da legitimidade, não deverá ser imposta qualquer limitação de acesso a este meio, a não ser as que resultam do art. 9.º CPTA.

E, embora, seja verdade que o art. 9.º CPTA remeta para a LPPAP, também é verdade que permite a “qualquer pessoa”, o direito de ação popular¹¹³.

¹⁰⁸ SOUSA, Miguel Teixeira de, *A Legitimidade (...)*, pág. 216.

¹⁰⁹ A utilização da expressão “direitos civis” remete para o regime da capacidade civil, arts. 66º a 69º e 122º em diante, do Código Civil, assim, podemos afirmar que todos os maiores e capazes, podem propor uma ação ao abrigo da Lei de Ação Popular.

¹¹⁰ Já no que diz respeito aos direitos políticos, consideramos como tal, todos aqueles que se encontrem no território português (europeus ou não), com ou sem nacionalidade. Neste sentido, veja-se, CARLA AMADO GOMES, D. Quixote, Cidadão do Mundo: Da apoliticidade da legitimidade popular para defesa de interesses transindividuais in Textos Dispersos de Direito do Ambiente (e matérias relacionadas), Vol. II, AAFDL Editora, 2008.

¹¹¹ GOMES, Carla Amado, *D. Quixote (...)*, pág. 13.

¹¹² CALADO, Diogo de Almeida, *Contributo (...)*, pág. 70.

¹¹³ Neste sentido, CALADO, Diogo de Almeida, *Contributo (...)*, pág. 74.

Os interesses difusos como já foi amplamente dito, e repetido, são pluriindividuais. E a proteção destes cabe a todos, independentemente da sua nacionalidade ou estatuto perante a lei portuguesa.

O regime estabelecido pela LPPAP e, conseqüentemente, pelo CPA é um regime garantístico administrativo e, não um regime garantístico político – como é o caso das exigências existentes na eleição e nomeação de titulares de cargos públicos – está é a verdadeira “pedra de toque”.

Se, estivéssemos perante uma garantia política, os estrangeiros ficariam arredados do seu gozo¹¹⁴.

Ademais, alguns dos interesses difusos (para não dizer todos), em especial o ambiente e o consumo (principalmente, a nível comunitário), constituem bens públicos transnacionais. Pelo que, impor restrições de acesso a este meio de extensão de legitimidade iria contra todos os tratados ratificados por Portugal que regulem estes interesses difusos.

Desde logo, a Convenção de Aarhus que estabelece, num dos seus três pilares fundamentais, a participação do público em processos de decisão.

4. A diretiva 1828/2020

Terminado o períplo pela LPPAP, importa, agora, ver que alterações são introduzidas pela Diretiva (UE) 2020/1828 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2020, relativa a ações coletivas para proteção dos interesses coletivos dos consumidores e que revoga a Diretiva 2009/22/CE, doravante, Diretiva.

A razão pela escolha desta Diretiva, prende-se com os seguintes aspetos.

Em primeiro lugar, o bem regulado é o consumo, um dos interesses difusos mais tutelado e, a par do ambiente, com uma dimensão mais transnacional.

¹¹⁴ ROQUE, Miguel Prata, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*, AAFDL, 2014, pág. 1040.

Imediatamente, a exigência de o objeto social ser a proteção ou a defesa de direitos ou interesses dos interessados a participar no procedimento ou na ação popular. Esta exigência encontra-se no art. 2.º, n.º 1 LPPAP, no art. 68.º, n.º 2, b) CPA e, por fim, no art. 9.º, n.º 2 CPTA.

Em seguida, o impedimento do exercício de atividades profissionais que possam concorrer com a empresa visada pela ação popular ou os profissionais liberais¹²⁰.

Aqui, importa salientar que só a LPPAP é que estabelece isto como requisito. O CPA não o faz.

E não o faz porque as razões teleológicas e os planos de atuação são diferentes.

A LPPAP (e a Diretiva) aplica(m)-se, sobretudo, ao plano judicial (embora a LPPAP preveja a intervenção em procedimentos administrativos, foi originalmente concebida para obter proteção junto dos tribunais), e o CPA ao plano do procedimento.

Além do mais as razões de fundo são diferentes.

Enquanto, a LPPAP e a Diretiva prosseguem uma lógica de proteção de danos difusos e da coletividade *a posteriori* – e têm maioritariamente uma função reparatória¹²¹ –, o CPA tenta acautelar essa proteção *a priori*, permitindo que todos os interessados possam intervir no procedimento administrativo, de forma que se possa produzir o “melhor” ato administrativo, i.e., o ato administrativo que prossiga o fim desejado, mas que também acautele os interesses difusos de terceiros intervenientes ou não. O CPA, não obstante assentar num plano eminentemente subjetivista, parte do princípio de que quanto maior o número de participações, mais informada e esclarecida é a decisão emanada.

As entidades do art. 4.º, podem, de acordo com o art. 6.º, n.º 1, intentar ações transfronteiriças. Ou seja, podem, assumindo que cumprem os critérios do art 4.º, intentar ações num Estado-Membro diferente do da sua sede ou registo.

Exemplificando, a DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, pode ao abrigo do art. 6.º, intentar ações coletivas em Espanha ou em França, ou em qualquer outro Estado-Membro da União Europeia.

¹²⁰ De modo a evitar conflitos de interesses que possam existir.

¹²¹ Não obstante a Diretiva prever a aplicação de medidas inibitórias no seu art. 8.º, estas terão de ser consideradas infrações nos termos do art. 2.º, n.º 1 da Diretiva (art. 8.º, n.º 1). Existindo um juízo anterior.

Diga-se de passagem que os Estatutos da DECO, afirmam que: “A atividade da Associação estende-se a todo o território português (...), assim como no estrangeiro.”.

Não obstante, a aceitação das entidades qualificadas por outro Estado-Membro, os tribunais e as autoridades administrativas desse Estado, podem examinar o objeto social da entidade que intentou uma ação (art. 6.º, n.º 3). Existindo um escrutínio adicional no que a estas entidades diz respeito.

Do ponto de vista, do procedimento administrativo, como aliás, já observámos, também é possível um estrangeiro participar. Veja-se o caso de um cidadão espanhol que participa num procedimento administrativo com base na proteção do ambiente. Situação que a Diretiva não permite.

A Diretiva é inovadora num aspeto.

Legitima os Tribunais e Entidades Administrativas dos Estados-Membros a indeferir processos manifestamente infundados, na fase mais embrionária do processo, art. 7.º, n.º 7.

Na opinião do Professor Fernando Gascón Inchausti este artigo é “(...) *una herramienta en apariencia muy potente* (...)”¹²².

Esta “*herramienta*” é, particularmente, relevante em ordenamentos jurídicos como o nosso¹²³, em que a absolvição da instância só é possível nas situações previstas na lei processual, como é o caso dos artigos 576.º e 577.º do CPC.

Esta disposição visa impedir os processos “manifestamente infundados”¹²⁴, de forma a evitar a litigância de má-fé e o abuso deste meio processual por empresas concorrentes.

O art. 10.º da Diretiva permite que, no caso de falta de financiamento, terceiros possam financiar as “entidades qualificadas” (associações como a DECO ou a Ius Omnibus), acautelando assim, um dos receios apresentados por alguma doutrina, como é o caso do Professor Miguel Teixeira de Sousa¹²⁵.

¹²² INCHAUSTI, Fernando Gáscon, *¿Hacia un modelo europeo (...)*, pág. 1303.

¹²³ E outros de matriz romano-germânica.

¹²⁴ Considerando 39 da Diretiva.

¹²⁵ O Professor Miguel Teixeira de Sousa afirma o seguinte: “(...) há que evitar que alguém, sob a aparência de um abnegado altruísmo, possa realmente actuar com o mais indesejável egoísmo.”, SOUSA, Miguel Teixeira de, *A Legitimidade (...)*, pág. 215.

Este artigo impõe que seja feito um controlo às entidades financiadoras da ação proposta, através da apresentação de uma lista com as suas fontes de financiamento, impedindo que um concorrente utilize estas ações como um meio para eliminar ou restringir um concorrente no mercado interno.

É que um dos potenciais interessados presentes nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 2, do art. 68.º, CPA, poderá ter por trás uma destas entidades concorrentes.

É verdade que no que toca aos interessados da alínea *b)*, do n.º 2, do art. 68.º CPA, associações e fundações representativas dos interesses difusos enunciados neste artigo esse financiamento é mais complicado. Porém, não é impossível.

Não estamos a ver a QUERCUS, a ZERO (ou qualquer outra associação de defesa do ambiente) a receber financiamento de uma empresa petrolífera ou mineira. Mas, também, não podemos ser ingénuos. Existem várias maneiras de financiar associações destas.

Este problema é mais premente quando os interessados são cidadãos. Esses sim, podem estar (e estão) mais suscetíveis a esse tipo de pressões.

Embora esta Diretiva se aplique exclusivamente ao consumo e a ações judiciais, não vemos por que razão é que o legislador nacional não poderá adaptar ou basear-se nela para proceder a uma revisão ao CPA (ou à LPPAP e ao CPTA) no que a este ponto concerne. Especialmente quando estejam em causa procedimentos administrativos que possam afetar interesses difusos.

A Diretiva, embora pensada para o processo judicial, pode perfeitamente ser o ponto de partida para o legislador português aperfeiçoar a intervenção de terceiros no procedimento administrativo.

Desde logo, aumentando (ou mesmo introduzindo) o escrutínio que é feito às associações e fundações representativas destes interesses. Passando a exigir-se um ano de atividade – evitando, deste modo, a criação de mecanismos *ad hoc* - pública efetiva na proteção dos interesses difusos, não estar sujeita a um processo de insolvência, ser independente, entre outras das exigências estatuídas pela Diretiva.

A possibilidade das associações portuguesas puderem participar em ações noutros Estados Membros e vice-versa, também pode ser adaptada para o procedimento administrativo.

Como vimos acima, às pessoas singulares (nacionais ou não) por se encontrarem no exercício dos seus direitos civis e políticos, é permitida a participação no procedimento administrativo (e em ações judiciais ao abrigo da LPPAP) na proteção dos interesses difusos.

Teoricamente, partindo da Diretiva e com as devidas adaptações, poderia ser permitida a intervenção transfronteiriça de pessoas coletivas nas mesmas condições em que é permitida no plano processual.

Isto é particularmente relevante quando estejam em causa licenciamentos de grandes obras que tenham um impacto atmosférico significativo. Como é o caso do licenciamento de uma fábrica na fronteira com Espanha.

Se uma pessoa singular pode, como já discutimos acima, participar no procedimento administrativo porque é que uma associação de proteção do ambiente espanhola não o pode?

Aplicando-se as regras do art. 4.º da Diretiva, não vemos qualquer entrave a esta possibilidade. Até porque, tendo em conta a proximidade com Espanha é provável que cidadãos espanhóis já tenham participado em procedimentos administrativos semelhantes.

A aplicação a pessoas coletivas, especializadas na proteção de interesses difusos, só iria tornar o procedimento mais rico.

É verdade que a Administração Pública em Portugal é conhecida por ser lenta e a possibilidade de abrir o procedimento administrativo a mais interessados poderá vir a atrasar ainda mais procedimentos que se querem eficientes e expeditos.

Mas isto não poderá ser um argumento razoável, principalmente, em procedimentos que possam afetar bens fundamentais com uma expressão pluriindividual e transfronteiriça (como é o ambiente).

É precisamente por causa desta expressão transfronteiriça, entre outras razões¹²⁶, que a União Europeia decidiu legislar neste âmbito.

¹²⁶ Nomeadamente, os escândalos que houve com a Volkswagen e mais recentemente com a Mercedes e que afetaram e afetam o consumidor europeu.

Podemos criticar o facto de o Ambiente ter sido deixado de fora da Diretiva. De qualquer das maneiras, esta Diretiva é pioneira e abre o caminho para o reconhecimento de situações análogas na proteção de outros interesses difusos.

5. Conclusão

Ao longo deste trabalho tentámos propor uma delimitação à participação de interessados no procedimento administrativo quando estejam em causa interesses difusos.

A partir da análise do art. 68.º, n.º 2 CPA e das suas alíneas pudemos concluir o seguinte. No que respeita aos “cidadãos nos seus direitos no gozo dos seus direitos civis e políticos e os demais eleitores recenseados no território português” (alínea *a*)), basta estar recenseado no território português para se poder participar num procedimento administrativo, independentemente, da distância existente entre o local do recenseamento e o local do procedimento. Isto deve-se à natureza pluriindividual dos interesses difusos.

Em relação à alínea *b*). As associações e fundações defensoras destes interesses em causa, podem, à semelhança da alínea anterior, intervir num procedimento administrativo. Desde que os seus estatutos o permitam, caso contrário estão a atuar fora da sua esfera de competência tornando nula toda a sua atividade.

Finalmente, no que concerne às autarquias locais, estas só podem atuar tendo em conta a sua circunscrição territorial. Por sua vez, as Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais (constituídas por Autarquias Locais, em concreto, por Câmaras Municipais) não têm legitimidade para intervir no âmbito do art. 68.º, n.º 2 CPA.

Depois desta análise comparámos os ordenamentos jurídicos alemão e italiano no que à legitimidade de intervir no procedimento administrativo concerne e assinalámos as orientações (subjativista e objetivista) que vigoram nestes ordenamentos e no nosso.

Também estabelecemos os pontos de contacto e de separação entre a Lei n.º 83/95, de 31 de maio e o art. 68.º, n.º 2 CPA.

Por fim, fizemos uma análise à Diretiva 1828/2020 e como é que esta poderá (e deverá) influenciar o legislador português.

6. Bibliografia

Manuais:

- ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE:
 - *Teoria Geral do Direito Administrativo*, Almedina, 4ª edição, 2017;
 - *Sobre a Legitimidade popular no contencioso administrativo português in* Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 101, setembro/outubro de 2013
- AMARAL, DIOGO FREITAS DE, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I e II, Almedina, 2ª Edição, 2011
- SILVA, VASCO PEREIRA DA, *Em busca do Acto Administrativo Perdido*, Almedina, Coimbra, 1996
- OTERO, PAULO:
 - *Direito do Procedimento Administrativo*, Volume I, Almedina, 1ª Edição, 2016
 - *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, 2ª Reimpressão da Edição de 2013, Março de 2016
- SOUSA, MIGUEL TEIXEIRA DE:
 - E MENDES, JOÃO CASTRO, *Manual de Processo Civil I*, AAFDL EDITORA, 2022;
 - *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, LEX, 2003
- CALADO, DIOGO DE ALMEIDA, *Contributo para o Estado da Legitimidade Popular no Contencioso Administrativo Português*, abril de 2016, não publicada, mas disponível para consulta na Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- ANTUNES, LUÍS FILIPE COLAÇO, *A tutela dos interesses difusos em Direito Administrativo: para uma legitimação procedimental*, Livraria Almedina, 1989.
- SOARES, ROGÉRIO EHRHARDT, *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, Coimbra, 1955.
- MACHADO, JOÃO BAPTISTA, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Livraria Almedina, 1985.
- MONCADA, LUÍS CABRAL DE, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Quid Juris Editora, 2ª Edição, Junho de 2017.

- CORREIA, SÉRVULO, *Direito do Contencioso Administrativo*, Volume I, Lex, 2005.
- MIRANDA, JORGE, *Manual de Direito Constitucional*, volume II, Tomo IV, 1ª Edição, Setembro de 2014.
- GOMES, CARLA AMADO:
 - *O Provedor de Justiça e a Tutela dos Interesses Difusos e D. Quixote, Cidadão do Mundo: da apoliticidade da legitimidade popular para defesa de interesses transindividuais in* Textos dispersos de Direito do Ambiente (e matérias relacionadas), volume II, AAFDL, Lisboa 2008;
 - *Acção pública e acção popular na defesa do ambiente – Reflexões breves in* Estudos em Homenagem ao Professor Diogo Freitas do Amaral, Almedina, 2010;
- FOLQUE, ANDRÉ, *A tutela administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios: condicionalismos constitucionais*, Coimbra Editora, abril de 2004.
- AMARAL, DIOGO DE FREITAS, CAUPERS, JOÃO, CLARO, JOÃO MARTINS, RAPOSO, JOÃO, VIEIRA, PEDRO SIZA, SILVA, VASCO PEREIRA DA, GARCIA, MARIA DA GLÓRIA F. P. D., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Almedina, Coimbra, julho de 2007.
- ASCENÇÃO, JOSÉ OLIVEIRA, *Direito Civil – Teoria Geral - Volume III, Relações e Situações Jurídicas*, Coimbra Editora, abril 2002.
- CANOTILHO, J. J. GOMES, MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa: Anotada*, Volumes I e II, Coimbra Editora, 4.ª Edição, 2007.
- MARQUES, FRANCISCO PAES:
 - *As relações jurídicas multipolares*, Almedina, 2011;
 - *Conflitos entre particulares no Contencioso Administrativo*, Almedina, 2019.
- ROQUE, MIGUEL PRATA, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*, AAFDL, 2014.
- CORREIA, Jorge Alves e ISENBERG, Andreas, *Lei Alemã do Procedimento Administrativo – Guia de Leitura e Anotações*, Almedina, 2016

Webgrafia:

- GOMES, CARLA AMADO e ANTUNES, TIAGO (coordenadores), A trilogia de Aarhus, disponível em: <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/6090/view>.
- INCHAUSTI, FERNANDO GASCÓN, ¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?, pág. 1296, disponível em: [¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva? | CUADERNOS DE DERECHO TRANSNACIONAL \(uc3m.es\)](#).
- OTERO, PAULO, A Acção Popular: configuração e valor no actual Direito Português, Revista da Ordem dos Advogados, ano 59, 1999, consultada em: [{c2d6cd49-2a30-4cd6-9481-2791485902b2}.pdf \(oa.pt\)](#).
- LOURENÇO, PAULA MEIRA, *Public Hearing on a Horizontal Instrument for Collective Redress in Europe? Brussels – 12.07.2011*, disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110714ATT24016/20110714ATT24016EN.pdf>.
- Projecto de Lei n.º 41/VI, pág. 646, disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/06/02/036/1993-05-29/646?pgs=646-647&org=PLC>.
- Estatutos da QUERCUS, disponível em: https://quercus.pt/wp-content/uploads/2021/02/Estatutos_Quercus.pdf.
- Estatutos da DECO, disponível em: <https://deco.pt/documentos/>.
- Estatutos da ONGaia- Associação de Defesa do Ambiente, disponível em: https://ongaia702133084.files.wordpress.com/2021/05/estatutos_reginterno_ongaia-aprovados-em-age-19.10.18.pdf.

Legislação:

- Código de Procedimento Administrativo;
- Código do Processo nos Tribunais Administrativos;
- Código Civil;
- Código de Processo Civil;
- Constituição da República Portuguesa;
- Lei n.º 83/95, de 31 de maio;
- Aviso n.º 4195/2023, de 27 de fevereiro;

- DIRETIVA (UE) 2020/1828 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de novembro de 2020 relativa a ações coletivas para proteção dos interesses coletivos dos consumidores e que revoga a Diretiva 2009/22/CE.

Jurisprudência:

- Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 08/02/2006, processo n.º 02168/06;
- Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 14/06/2018, processo n.º 213/05.9BEFUN;
- Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 23/01/2014, processo n.º 10452/13;
- Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 14/07/2022, processo n.º 187/06.9BEFUN.
- Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 9/02/2017, processo n.º 056/17;
- Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 4/04/2019, processo n.º 0198/19.4BELSB.