

# A ACÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português (\*)

*Pelo Prof. Doutor Paulo Otero*

## *SUMÁRIO:*

I — Introdução: § 1.º – Preliminares. § 2.º – Origem e evolução da acção popular. § 3.º – Sequência.

II — Configuração da acção popular no actual Direito português: § 4.º – A acção popular na Constituição. § 5.º – A acção popular na Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.

III — A acção popular no contencioso administrativo: § 6.º – Quadro legislativo da acção popular em contencioso administrativo. § 7.º – Principais inovações da acção popular face ao regime do recurso contencioso de anulação. § 8.º – Significado da acção popular no contexto do contencioso administrativo.

## **I — Introdução**

### **§ 1.º – Preliminares**

**1.1.** A acção popular, sendo sempre uma acção judicial e, neste sentido, a expressão do direito fundamental de acesso aos tribunais, distingue-se de todas as demais modalidades de acções

---

(\*) O presente texto corresponde a uma conferência que tivemos ocasião de proferir na Ordem dos Advogados, em 23 de Novembro de 1999, no âmbito de um seminário sobre “Teoria e Prática do Direito”, o qual foi realizado no contexto do protocolo de colaboração entre a Faculdade de Direito de Lisboa e a Ordem dos Advogados.

pela amplitude dos critérios determinativos da legitimidade para a respectiva propositura.

1.2. Mediante a acção popular, pode dizer-se que todos os membros de uma comunidade — ou, pelo menos, um grupo de pessoas não individualizável pela titularidade de qualquer interesse directamente pessoal — estão investidos de um poder de acesso à justiça visando tutelar situações jurídicas materiais que são insusceptíveis de uma apropriação individual.

A acção popular traduz, deste modo, uma forma de tutela jurisdicional de posições jurídicas materiais que, sendo pertença de todos os membros de uma certa comunidade, não são, todavia, apropriáveis por nenhum deles em termos individuais. Deparamos aqui, por isso mesmo, com um conjunto de interesses materiais solidariamente comuns aos membros de uma comunidade e cuja titularidade se mostra indivisível através de um processo de apropriação individual.

Neste sentido, deverá afirmar-se que o actor popular age sempre no interesse geral da colectividade ou da comunidade a que pertence ou se encontra inserido, isto sem que tal meio de tutela judicial envolva a titularidade de qualquer interesse directo e pessoal.

## § 2.º – Origem e evolução da acção popular

2.1. Numa rápida digressão histórica sobre a origem e a evolução da acção popular no Direito português <sup>(1)</sup>, podemos reter seis principais ideias:

- (i) A acção popular encontra no Direito Romano a sua origem, isto tanto a nível penal como civil, gozando também de consagração nas Ordenações do Reino, especial-

---

<sup>(1)</sup> Sobre a matéria, cfr. JACINTO ANTÓNIO PERDIGÃO, *Acção Popular*, in *Apontamentos de Direito, Legislação e Jurisprudência Administrativa e Fiscal*, I, Lisboa, 1883, p. 18 seg.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, II, 9.ª ed., Coimbra, 1980, p. 1363; JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, *A Acção Popular no Direito Administrativo Português*, Coimbra, 1967, p. 6 seg.; NUNO SÉRGIO MARQUES ANTUNES, *O Direito de Acção Popular no Contencioso Administrativo Português*, Lisboa, 1997, p. 17 seg.

mente no âmbito penal, sem prejuízo de se reconhecer aplicabilidade expressa na defesa dos bens dos concelhos <sup>(2)</sup> e, por outro lado, se discutir a sua vigência por efeito da aplicação subsidiária do Direito Romano no contexto das fontes internas;

- (ii) A Carta Constitucional de 1826, por seu lado, foi o primeiro texto constitucional português a conferir expressa referência à acção popular (artigo 124.º), isto apesar de circunscrever a sua propositura a certos crimes praticados por juizes;
- (iii) Seria ao abrigo da Carta Constitucional, todavia, que a legislação administrativa consagraria, pela primeira vez no Código Administrativo de 1842, a acção popular de natureza correctiva, isto é, visando o controlo jurisdiccional da legalidade de certos actos da Administração, num primeiro momento circunscrito tal tipo de controlo a actos em matéria eleitoral e, num momento posterior, alargado a outros actos da Administração local que se tivessem como contrários ao interesse público e à lei;
- (iv) O Código Administrativo de 1878, por seu lado, consagraria a acção popular de natureza supletiva, isto é, visando suprir as omissões dos órgãos públicos locais na defesa de bens e direitos da Administração, observando-se, por outro lado, que essa mesma figura se tornaria uma constante em toda a legislação administrativa de âmbito local que foi emanada até ao presente;
- (v) A Constituição de 1976 viria a reconhecer expressamente o direito fundamental de acção popular, integrando-o no âmbito dos direitos, liberdades e garantias de participação política, verificando-se que as revisões constitucionais de 1989 e 1997 comportaram um significativo alargamento das modalidades de acção popular objecto de acolhimento na Lei Fundamental;

---

(2) Cfr. *Ordenações Manuelinas*, liv. I, tít. 46, § 2.º; *Ordenações Filipinas*, liv. I, tít. 66, § 11.º. Para uma fundamentação doutrinária desta antiga concepção da acção popular destinada à conservação ou defesa de bens públicos, cfr., por todos, JOSÉ HOMEM CORRÊA TELLES, *Doutrina das Acções — Accommodada ao Foro de Portugal*, 4.ª ed., Coimbra, 1853, p. 8, nota n.º 3.

- (vi) A Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, por último, implementando o imperativo constitucional que, reconhecendo a acção popular como direito fundamental, remete para a lei a respectiva configuração, vem conferir o necessário desenvolvimento legislativo à acção popular.

**2.2.** Numa breve excursão pela relevância conferida à acção popular em algumas experiências jurídicas estrangeiras em matéria administrativa, podemos extrair três principais ensinamentos do direito comparado:

- (i) Em primeiro lugar, a acção popular é um instituto com expressa consagração constitucional no Brasil — pelo menos desde a Constituição de 1934 —, sendo hoje considerado um importante meio de controlo da Administração Pública <sup>(3)</sup>;
- (ii) Em segundo lugar, a acção popular mostra-se um instituto excepcional e de rara aplicação no Direito italiano <sup>(4)</sup> e no Direito espanhol <sup>(5)</sup>, sem prejuízo de neste último ter expressa consagração constitucional <sup>(6)</sup>;
- (iii) Em terceiro lugar, independentemente da maior ou menor ampliação jurisprudencial dos critérios aferidores da legitimidade processual do recorrente particular, a acção popular, enquanto tal <sup>(7)</sup>, não é admitida no Direito

<sup>(3)</sup> Cfr. MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, *Direito Administrativo*, 10.ª ed., São Paulo, 1999, p. 536 seg.; JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 16.ª ed., São Paulo, 1999, p. 462 seg.

<sup>(4)</sup> Cfr. FILIPPO SATTA, *Giustizia Amministrativa*, 2.ª ed., Padova, 1993, p. 177.

Não obstante a excepcionalidade, senão mesmo o carácter “misterioso” (MIGNONE), da acção popular no Direito italiano, podemos aí encontrar diversos estudos sobre a figura, cfr. CRISAFULLI, *Azione Popolare*, in *Nuovo Digesto Italiano*, II, Torino, 1937, p. 1 38 seg.; PALADIN, *Azione Popolare*, in *Novissimo Digesto Italiano*, II, Torino, 1958, p. 88 seg.; LUGO, *Azione Popolare, parte generale*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, Milano, 1959, p. 861 seg.; MASSA, *Azione Popolare, Diritto Penale*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, Milano, 1959, p. 871 seg.; CLAUDIO MIGNONE, *Azione Popolare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, II, Torino, 1987, p. 145 seg.

<sup>(5)</sup> Cfr. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRIA / TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 4.ª ed., Madrid, 1993, p. 518-519 e 600.

<sup>(6)</sup> Cfr. artigo 125.º da Constituição espanhola de 1978.

<sup>(7)</sup> Para uma síntese de outras situações, todas elas não qualificáveis como acção popular à luz das respectivas ordens jurídicas, cfr. NUNO SÉRGIO MARQUES ANTUNES, *O Direito de Acção Popular...*, p. 21 seg.

francês<sup>(8)</sup>, no Direito alemão<sup>(9)</sup> e no Direito suíço<sup>(10)</sup>, tal como não goza de qualquer relevância no âmbito do contencioso comunitário<sup>(11)</sup>.

**2.3.** Ao nível do Direito Internacional Público, por último, não obstante certas hesitações da jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça, o certo é que a tendência dominante vai no sentido de se reconhecer a admissibilidade de os Estados recorrerem à acção popular visando obter a declaração de nulidade ou de ilicitude de normas ou comportamentos gravemente violadores de obrigações resultantes de regras de *ius cogens*<sup>(12)</sup>.

### § 3.º – Sequência

**3.1.** Traçado um sumário enquadramento histórico-evolutivo da acção popular no Direito português e da relevância desta figura no âmbito do direito comparado, vamos circunscrever a nossa análise imediata ao estudo da acção popular à luz do actual direito português, procurando responder a três questões:

- (i) Como se configura a acção popular hoje?
- (ii) Quais as particularidades ou especificidades do regime processual da acção popular?
- (iii) Qual o significado jurídico da acção popular no actual contexto do Direito português?

---

<sup>(8)</sup> Criticando a ausência da acção popular, considerando este instituto como instrumento democrático, cfr. GILLES LEBRETON, *Droit Administratif*, II, Paris, 1996, p. 141.

<sup>(9)</sup> Cfr. C. H. ULE, *Verwaltungsprozessrecht*, 9.ª ed., München, 1986, p. 210 seg.

<sup>(10)</sup> Cfr. BLAISE KNAPP, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 11, Basel, 1993, p. 484.

<sup>(11)</sup> Especificamente sobre os problemas da legitimação processual de terceiros no recurso contencioso comunitário, cfr. GIANDOMENICO FALCON, *La Tutela Giurisdizionale*, in MARIO P. CHITI / GUIDO GRECO, *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, I, Milano, 1997, p. 357-358.

<sup>(12)</sup> Sobre a matéria, cfr. EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Ius Cogens em Direito Internacional*, Lisboa, 1997, p. 493 seg.

**3.2.** A circunstância de o tempo disponível limitar a amplitude do estudo sobre a configuração e o valor da acção popular no actual Direito português determina que a nossa análise comece por incidir em dois pontos:

- O recorte constitucional da acção popular;
- A configuração da acção popular na Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.

## **II — Configuração da acção popular no actual Direito português**

### **§ 4.º – A acção popular na Constituição**

**4.1.** Limitando as nossas considerações ao actual texto do artigo 52.º, n.º 3, da Constituição, enquanto expressão da revisão constitucional de 1997, podemos extrair três principais aspectos sobre a configuração da acção popular:

- a) Em termos de legitimidade activa, a Constituição consagra dois modelos de acção popular:
  - (i) Temos, por um lado, a acção popular desencadeada em termos pessoais, representando aquilo que se pode chamar a *acção popular individual*;
  - (ii) Reconhece-se, por outro lado, a possibilidade de associações de defesa de certos interesses poderem também desencadear a acção popular, caso este que se reconduz a uma *acção popular colectiva*;
- b) No que respeita aos bens tutelados pela acção popular, sem prejuízo de se deferir para o espaço da liberdade conformadora do legislador a definição de outros bens, a Constituição elenca os seguintes:
  - Saúde pública;
  - Direitos dos consumidores;
  - Qualidade de vida;

- Preservação do ambiente <sup>(13)</sup>;
  - Preservação do património cultural;
  - Defesa dos bens de entidades públicas territoriais;
- c) Quanto ao objecto da acção popular, a Constituição, uma vez mais sem excluir a intervenção ampliativa do legislador, estabelece que aquela se pode traduzir numa das cinco seguintes modalidades de acção judicial:
- (i) Pode tratar-se de uma acção que tem por objecto prevenir infracções contra certos interesses gerais da colectividade, falando-se aqui em *acção popular preventiva*;
  - (ii) Poderá ocorrer que a acção popular sirva de instrumento tendente a determinar a cessação de tais infracções, existindo aqui uma *acção popular destrutiva ou anulatória*;
  - (iii) Pode a acção popular visar, por outro lado, a perseguição judicial de certo tipo de infracções ou, talvez de modo mais rigoroso, dos agentes protagonistas de tais infracções, deparando-se aqui com uma *acção popular repressiva*;
  - (iv) A acção mostra-se ainda susceptível de visar o ressarcimento de danos decorrentes da infracção aos referidos interesses da comunidade, situação em que depararemos com uma *acção popular indemnizatória*;
  - (v) Por último, a acção popular poderá visar a defesa de bens integrantes do património de entidades públicas, especialmente em casos de omissão ou negligência de actuação pública na sua defesa, situação

---

<sup>(13)</sup> Sobre a acção popular ao nível do ambiente, cfr. MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Legitimidade Processual e Acção Popular no Direito do Ambiente*, in DIOGO FREITAS DO AMARAL / MARTA TAVARES DE ALMEIDA (coord.), *Direito do Ambiente*, ed. Instituto Nacional de Administração, Oeiras, 1994, p. 409 seg.; JOSÉ LEBRE DE FREITAS, *A Acção Popular ao Serviço ao Ambiente*, in *Ab Vno ad Omnes — 75 anos da Coimbra Editora 1920-1995*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, p. 797 seg.

esta reconduzível à tradicional *acção popular supletiva ou substitutiva* <sup>(14)</sup>.

**4.2.** Quais as consequências que se podem extrair da configuração constitucional da acção popular no artigo 52.º, n.º 3, da Constituição?

- a) Em primeiro lugar, a acção popular goza no Direito português e, sublinhe-se, por força directa da Constituição, de uma amplitude de operatividade sem paralelo nas principais experiências jurídicas europeias: a acção popular não é entre nós configurada pela Constituição como um instituto excepcional <sup>(15)</sup>, antes expressa um verdadeiro direito fundamental que permite a quem não é titular de um interesse pessoal e directo o acesso aos tribunais visando a defesa de certos interesses de toda a colectividade;
- b) Em segundo lugar, precisamente porque a acção popular goza do estatuto de direito fundamental, traduzindo uma modalidade do direito de acesso aos tribunais previsto no artigo 20.º, n.º 1, da Constituição, isto significa que, especificamente ao nível das garantias contenciosas dos administrados, o direito à impugnação dos actos administrativos e dos regulamentos lesivos de posições jurídicas subjectivas — segundo o disposto no artigo 268.º, n.ºs 4 e 5, da Constituição — não pode deixar de ser articulado com o direito de acção popular: a crescente amplitude operativa da acção popular no contencioso administrativo por força das últimas revisões constitucionais não pode deixar, por conseguinte, de atenuar — senão mesmo desmentir — as alegadas orientações subjectivistas da configuração constitucional das garantias contenciosas dos administrados;

---

<sup>(14)</sup> Sobre este tipo de acção popular como forma de exercício privado ocasional de funções públicas, cfr. PAULO OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo — Enquadramento dogmático-constitucional*, I, Lisboa, Lex, 1995, p. 62.

<sup>(15)</sup> No sentido de que a acção popular se pode configurar “como acção principal e instrumento de defesa preferencial relativamente a outros meios processuais”, cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 283.

- c) Em terceiro lugar, a dicotomia entre a acção popular correctiva e a acção popular supletiva, desde sempre clássica no Direito português, tal como a tradicional limitação operativa da acção popular ao nível da Administração local, encontra-se hoje ultrapassada por força da Constituição:
- (i) Por um lado, sem prejuízo da própria acção popular supletiva ou substitutiva gozar agora de uma expressa garantia constitucional, tal como a tradicional acção popular correctiva de natureza anulatória ou destrutiva, verifica-se que a acção popular passou a compreender três novas realidades:
    - A acção popular preventiva;
    - A acção popular repressiva;
    - A acção popular indemnizatória;
  - (ii) Por outro lado, a actividade de todas as estruturas da Administração Pública — incluindo, sublinhe-se, da Administração central do Estado — passou a estar sujeita ao controlo contencioso através do mecanismo da acção popular;
- d) Em quarto lugar, sob pena de inconstitucionalidade — designadamente por omissão —, o legislador encontra-se vinculado a implementar o modelo constitucional de acção popular, irradiando este instituto para toda a ordem jurídica, fazendo da acção popular um instrumento de tutela de interesses gerais da colectividade a nível administrativo, civil e criminal <sup>(16)</sup>.

---

<sup>(16)</sup> Questão controvertida neste âmbito consiste em saber se o legislador por criar uma “acção popular constitucional”, ou seja, um meio mediante o qual os cidadãos tivessem acesso directo aos tribunais para efeitos de declaração de inconstitucionalidade de actos do poder público. Em sentido negativo pronunciaram-se certos autores (cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, 3.<sup>a</sup> ed., p. 281). Entendemos, todavia, ser discutível uma tal exclusão, seja por força do princípio da máxima efectividade que se deve conferir aos direitos fundamentais em situações de dúvida entre soluções mais ou menos ampliativas do seu âmbito, tanto mais que a Constituição prevê que o Tribunal Constitucional possa receber outras competências por força da lei (CRP, artigo 223.º, n.º 3) e o próprio artigo 52.º, n.º 3, remete para a lei “os casos e termos” de configuração do direito de acção popular, abrindo a possibilidade, por isso mesmo, de ser criada por lei uma “acção popular de constitucionalidade”.

**4.3.** Atendendo ao último aspecto referenciado, isto é, ao grau de implementação pelo legislador ordinário do direito de acção popular consagrado pela Constituição e cuja concretização é devolvida para a lei, importa averiguar o modo como a Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, configura a acção popular.

Esse será, precisamente, o objecto imediato de análise.

### § 5.º – A acção popular na Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto

**5.1.** Não obstante ser cronologicamente anterior à revisão constitucional de 1997, a verdade é que se pode dizer que a Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, se mostra perfeitamente implementadora dos imperativos constitucionais na matéria, sendo até de sublinhar o seu papel como fonte directa da inclusão da protecção dos interesses referentes ao domínio público na actual redacção do artigo 52.º, n.º 3, da Constituição.

Centremos a nossa atenção, todavia, nos aspectos inovadores sobre a configuração e o regime da acção popular à luz da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto <sup>(17)</sup>.

**5.2.** Urge começar por referir, em primeiro lugar, que o objecto ou a natureza da acção popular consagrada na Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, compreende duas (ou, talvez de modo mais rigoroso, quase três) distintas espécies:

- a) A *acção popular administrativa*, a instaurar junto dos tribunais administrativos <sup>(18)</sup> — enquanto expressão de litígios emergentes de relações jurídico-administrativas que, por força do artigo 212.º, n.º 3, da Constituição, se integram no âmbito da reserva de competência dos tribunais

---

<sup>(17)</sup> Para uma postura muito crítica ao regime da acção popular resultante da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, *Responsabilidade Administrativa em Matéria de Ambiente*, in J. LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ / ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ (Coords.), *La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos — III Colóquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Valladolid, 16-18 de octubre de 1997, Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 482 seg.

<sup>(18)</sup> Neste sentido, deve considerar-se terminologicamente incorrecta a designação de “acção procedimental administrativa” utilizada no artigo 12.º, n.º 1, da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.

administrativos —, podendo albergar três principais manifestações:

- (i) A acção popular que se reconduz ao recurso contencioso com fundamento em ilegalidade contra actos administrativos lesivos dos interesses gerais da colectividade;
- (ii) A acção popular que, visando o ressarcimento de danos provocados pela conduta por acção ou omissão da Administração, se consubstancia numa verdadeira acção de responsabilidade civil administrativa;
- (iii) A acção popular que, não se reconduzindo ao recurso contencioso de anulação ou à acção de responsabilidade civil, envolve outras formas ou meios de tutela contenciosa efectiva dos interesses a que se refere o artigo 52.º, n.º 3, da Constituição ou ainda dos interesses passíveis de gerar o direito de participação popular em procedimentos administrativos;

b) A *acção popular civil*, naturalmente a instaurar junto dos tribunais cíveis, pode revestir qualquer uma das formas previstas no Código de Processo Civil <sup>(19)</sup>, havendo aqui a diferenciar duas principais situações:

- (i) A acção popular civil visando a defesa do património da Administração Pública, hoje visando a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, consubstanciando a designada acção popular supletiva ou substitutiva que tem a sua origem entre nós nas *Ordenações Manuelinas*;
- (ii) Todas as outras diversas situações de acção popular civil cujo objecto respeita à defesa de interesses gerais da colectividade que não se reconduzem aos bens de entidades públicas territoriais;

c) Uma *quase-acção popular penal*, permitindo que os titulares do direito de acção popular possam, por um lado,

---

(19) Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 12.º, n.º 1.

exercer um direito de denúncia, queixa ou participação ao Ministério Público por violação com incidência criminal dos interesses gerais da colectividade mencionados no artigo 52.º, n.º 3, da Constituição, e, por outro lado, constituírem-se como assistentes no respectivo processo <sup>(20)</sup>.

**5.3.** Observando o regime da acção popular consagrado na Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto <sup>(21)</sup>, são cinco os principais aspectos que merecem destaque:

- a) Em primeiro lugar, a titularidade do direito de acção popular ou, segundo outra perspectiva, a legitimidade activa da acção popular encontra-se distribuída nos seguintes termos:
  - (i) Quanto à *acção popular individual*, têm legitimidade para a desencadear quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos <sup>(22)</sup>;
  - (ii) No que respeita à *acção popular colectiva*, a lei conferiu legitimidade às associações e fundações defensoras dos interesses a que se refere o artigo 32.º, n.º 3, da Constituição <sup>(23)</sup>, isto desde que se verifiquem certos requisitos em tais entidades <sup>(24)</sup>;
  - (iii) No âmbito da liberdade conformadora do legislador conferida pela Constituição, a Lei n.º 83/95 criou ainda, por outro lado, uma forma de acção popular pública, conferindo às autarquias locais legitimidade activa processual relativamente “aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição” <sup>(25)</sup>;

---

<sup>(20)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 25.º.

<sup>(21)</sup> Cfr. NUNO SÉRGIO MARQUES ANTUNES, *O Direito de Acção Popular...*, p. 85 seg.

<sup>(22)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 2.º, n.º 1.

<sup>(23)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 2.º, n.º 1.

<sup>(24)</sup> Os requisitos da legitimidade activa de tais associações e fundações resultam do artigo 3.º da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.

<sup>(25)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 2.º, n.º 2.

- b) Em segundo lugar, salvo exercício de um direito de auto-exclusão de representação, todos os titulares de direitos ou interesses cujo actor popular faz valer em juízo se consideram automaticamente representados por este em termos processuais <sup>(26)</sup>, circunstância esta que acarreta alguns efeitos:
- (i) Desde logo, o actor popular representa por iniciativa própria todos os demais titulares de interesses ou direitos idênticos aos que ele pretende fazer em juízo, não necessitando de qualquer mandato ou autorização destes <sup>(27)</sup>;
  - (ii) Isso permite compreender que se inverta o funcionamento do modelo tradicional de representação processual: somente aqueles que se querem excluir do processo é que têm de declarar essa vontade, valendo o seu silêncio ou passividade como declaração no sentido de aceitarem a representação protagonizada pelo actor popular <sup>(28)</sup>;
  - (iii) Em consequência, salvo em casos de improcedência da acção por insuficiência de provas ou quando o julgador deva decidir por forma diversa fundado em motivações próprias do caso concreto, deparamos sempre com sentenças administrativas ou cíveis cujo caso julgado goza de uma eficácia subjectiva geral, salvo, naturalmente, em relação aos titulares que se auto-excluíram <sup>(29)</sup>;
- c) Em terceiro lugar, verifica-se que o regime da acção popular confere uma maior intervenção ou protagonismo processual do juiz, sendo isto aferível a dois níveis:
- (i) Por um lado, o juiz goza de iniciativa própria ao nível da recolha de provas, não se encontrando vinculado à iniciativa das partes <sup>(30)</sup>;

---

<sup>(26)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 14.º

<sup>(27)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 14.º

<sup>(28)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 15.º, n.º 1.

<sup>(29)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 19.º, n.º 1.

<sup>(30)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 17.º

- (ii) Por outro lado, o juiz pode ainda determinar, por iniciativa própria, que certo recurso em acção popular tenha efeito suspensivo, isto mesmo que a lei não lhe atribua normalmente esse efeito, desde que isso evite um dano irreparável ou de difícil reparação <sup>(31)</sup>;
- d) Em quarto lugar, a acção popular permite que o Ministério Público possa, simultaneamente, desempenhar dois papéis processuais:
- (i) Por um lado, o Ministério Público tem a seu cargo a fiscalização da legalidade <sup>(32)</sup>, incluindo todo o tipo de comportamentos lesivos dos interesses em causa no processo e a própria possibilidade de exercer uma posição substitutiva do acto popular que desencadeou o processo <sup>(33)</sup>;
  - (ii) Por outro lado, o Ministério Público tem ainda uma ampla função de representação processual, aqui se integrando a representação do Estado, se este for parte na causa, os ausentes, os menores e os demais incapazes <sup>(34)</sup>, além de poder também ser chamado a representar outras entidades públicas <sup>(35)</sup>;
- e) Em quinto lugar, por último, merece ainda registo o regime especial que a lei concedeu à acção popular em matéria de preparos e de custas:
- (i) Não são exigíveis preparos <sup>(36)</sup>;
  - (ii) As custas ou não são exigíveis ou, sendo-o, têm um valor muito reduzido relativamente àquelas que normalmente seriam devidas <sup>(37)</sup>.

---

<sup>(31)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 18.º.

<sup>(32)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 16.º, n.º 1.

<sup>(33)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 16.º, n.º 3.

<sup>(34)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 16.º, n.º 1.

<sup>(35)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 16.º, n.º 2.

<sup>(36)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 20.º, n.º 1.

<sup>(37)</sup> Cfr. Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, artigo 20.º, n.ºs 2 e 3.

**5.4.** Quais as ilações que se podem extrair sobre a configuração da acção popular resultante da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto?

- a) Resulta evidente, desde logo, que a acção popular agora prevista, expressando exigências de índole constitucional, se mostra dotada de um campo de operatividade muito superior àquele que resultava dos artigos 369.º e 822.º do Código Administrativo de 1940:
- (i) A Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, transformou a acção popular de simples mecanismo de controlo da Administração em instrumento de tutela jurisdiccional de certos interesses comuns da colectividade cuja lesão ou ameaça de lesão pode também ser provocada pela actividade desenvolvida por entidades privadas;
  - (ii) A tradicional operatividade vertical da acção popular foi objecto, deste modo, de um verdadeiro processo de horizontalização: a acção popular surge hoje também como instrumento processual de particulares contra acções ou omissões de outros particulares;
  - (iii) Ao lado da acção popular individual e da acção popular colectiva, a lei criou — isto sem que a Constituição o exigisse, note-se — uma dupla acção popular pública:
    - Uma acção popular pública originária, enquanto decorrência do reconhecimento às autarquias locais de legitimidade processual activa;
    - Uma acção popular pública derivada ou superveniente<sup>(38)</sup>, expressão da possibilidade de intervenção processual substitutiva do Ministério Público, designadamente em casos de desistência da lide ou de transacção;

---

<sup>(38)</sup> Sobre a possível concorrência entre acção popular e acção pública, cfr. RUI CHANCERELLE DE MACHETE, *Algumas Notas Sobre os Interesses Difusos, o Procedimento e o Processo*, in *Estudos em Memoria do Professor Doutor João de Castro Mendes*, Lisboa, s.d., p. 656.

- b) A segunda ilação é que estamos aqui diante de um meio garantístico dotado de significativas inovações processuais que se podem resumir em três ideias centrais:
- (i) Existência de claros estímulos à utilização deste meio processual para a defesa dos interesses materiais em causa;
  - (ii) Preocupação de assegurar a máxima amplitude da eficácia subjectiva do caso julgado;
  - (iii) Reforço da intervenção processual do juiz;
- c) A terceira ilação diz respeito às especiais inovações que a acção popular comporta ao nível do contencioso administrativo: o regime legal da acção popular representa uma verdadeira revolução no contexto do entendimento e da configuração do recurso contencioso de anulação.

**5.5.** Pela sua importância e pela capacidade de inovação que comporta, ao último aspecto mencionado restringiremos a sequência da presente intervenção, abordando, por conseguinte, a projecção da acção popular no contencioso administrativo.

### **III — A acção popular no contencioso administrativo**

#### **§ 6.º – Quadro legislativo da acção popular em contencioso administrativo**

**6.1.** A análise efectuada da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, no que respeita à projecção da acção popular ao nível do contencioso administrativo deixou em aberto uma inevitável questão: será que o artigo 822.º do Código Administrativo de 1940 ainda hoje está em vigor?

Para uma resposta à questão colocada podemos partir de dois pontos firmes:

- (i) Por um lado, não existe qualquer norma revogatória expressa: o artigo 822.º do Código Administrativo não foi objecto de revogação explícita por parte da Lei n.º 83/95;

- (ii) Por outro lado, sem prejuízo de certos aspectos que contêm uma regulação diferente, operando-se aqui, por isso mesmo, uma revogação parcial do citado artigo 822.º, a verdade é que o objecto da acção popular prevista na Lei n.º 83/95 não esgota completamente o âmbito de operatividade da acção popular prevista no artigo 822.º do Código Administrativo.

Observemos com mais algum detalhe esta última afirmação.

**6.2.** Centrando a nossa análise num confronto entre o regime da acção popular prevista no artigo 822.º do Código Administrativo e o regime da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, podemos extrair as três seguintes principais conclusões:

- a) Em primeiro lugar, o alargamento pela Lei n.º 83/95 dos titulares do direito de acção popular determina a revogação implícita da parte do artigo 822.º que se refere à determinação da legitimidade processual activa do actor popular;
- b) Em segundo lugar, não existe completa identidade entre os destinatários, os meios e o objecto da acção popular prevista na Lei n.º 83/95 e no artigo 822.º do Código Administrativo:
- (i) Se é certo que o artigo 822.º do Código Administrativo restringe a utilização da acção popular contra os actos da Administração local, a verdade é que a Lei n.º 83/95 amplia a utilização da acção popular no âmbito do contencioso administrativo também aos actos praticados por todas as restantes entidades da Administração Pública: a acção popular não é hoje, por isso mesmo, um simples instrumento de controlo contencioso da Administração local, antes traduz um direito fundamental de acesso à justiça administrativa contra actos administrativos praticados por qualquer estrutura decisória da Administração Pública;
- (ii) Todavia, enquanto que a Lei n.º 83/95, apesar da natureza meramente exemplificativa dos interesses

referidos no seu artigo 1.º, n.º 2, circunscreve na prática o objecto da acção popular no âmbito do contencioso administrativo à tutela dos interesses respeitantes à saúde pública, ambiente, qualidade de vida, protecção do consumo de bens e serviços, património cultural e domínio público, o artigo 822.º do Código Administrativo, pelo contrário, não contém qualquer elenco de interesses fundamentadores do exercício deste meio processual, bastando que se invoque a ilegalidade do acto recorrido, qualquer que ela seja ou qualquer que tenha sido a fonte ou a expressão da mesma;

(iii) Apesar de tudo, enquanto que o artigo 822.º do Código Administrativo circunscreve a acção popular em contencioso administrativo ao tradicional recurso contencioso de anulação, a Lei n.º 83/95, sem prejuízo da centralidade que continua a conferir ao recurso contencioso, permite que a acção popular em contencioso administrativo tenha expressão em outros meios processuais, desde a acção de responsabilidade civil extra-contratual da Administração até todos os meios processuais que assegurem uma tutela jurisdiccional efectiva dos interesses materiais em causa (v. supra, n.º 5.2.).

c) Em terceiro lugar, a ausência de especificidades legais quanto ao regime processual da acção popular prevista no artigo 822.º do Código Administrativo determina que passe a ser-lhe aplicável o regime constante da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.

**6.3.** Em síntese, pode afirmar-se que o artigo 822.º do Código Administrativo não se encontra completamente revogado pela Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, circunstância esta que permite dizer existirem hoje dois modelos de acção popular no contencioso administrativo:

(i) Existe, por um lado, a acção popular prevista na Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, que compreende a actividade

de toda a Administração Pública no âmbito da tutela dos interesses previstos no seu artigo 1.º ou no artigo 52.º, n.º 3, da Constituição, a qual permite a utilização de todos os meios processuais tendentes a obter a respectiva tutela jurisdicional electiva no âmbito do contencioso administrativo <sup>(39)</sup>;

- (ii) Continua a existir, todavia, a “velha” acção popular prevista no artigo 822.º do Código Administrativo <sup>(40)</sup>, circunscrita ao tradicional recurso contencioso de anulação — sem prejuízo da sua integração pelo princípio constitucional da tutela jurisdicional efectiva —, a qual pode ter como objecto quaisquer actos da Administração local, tenham eles ou não que ver com os interesses a que se refere o artigo 1.º da Lei n.º 83/95 ou o artigo 52.º, n.º 3, da Constituição, bastando para o efeito que os mesmos se encontrem feridos de ilegalidade.

Uma tal solução dualista, refira-se, sem prejuízo de poder suscitar dúvidas sobre o exacto alcance da intenção do legislador ao emanar a Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, além de se alicerçar na ausência de qualquer norma que expressamente revogasse o artigo 822.º do Código Administrativo, mostra-se a interpretação mais conforme com a máxima efectividade do direito fundamental de acção popular: o reconhecimento da actual vigência do artigo 822.º do Código Administrativo amplia a operatividade da acção popular, sujeitando à sua intervenção, desde logo, todos os actos (normativos e não normativos) praticados pela Administração local, isto independentemente de estarem em causa aqueles interesses gerais a que se refere o artigo 52.º, n.º 3, da Constituição.

**6.4.** Ainda no âmbito do contencioso administrativo merece referência, por último, a verdadeira acção popular consagrada no artigo 59.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, isto em matéria de contencioso eleitoral.

---

<sup>(39)</sup> Falando aqui em “acção popular social”, cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 2.ª ed., Coimbra, 1999, p. 121.

<sup>(40)</sup> Falando aqui em “acção popular local”, cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa...*, p. 121.

Na realidade, aí se preceitua que a simples circunstância de alguém ser leitor ou elegível numa determinada eleição lhe confere legitimidade para instaurar processos de contencioso eleitoral. Estamos aqui, aliás, diante de uma área tradicional de presença da acção popular, sabendo-se que foi até neste sector que a acção popular de natureza correctiva teve a sua estreia no Direito português (v. *supra*, n.º 2.1.).

Não obstante também se poder afirmar que deparamos com uma outra modalidade de acção popular no âmbito do contencioso administrativo <sup>(41)</sup>, a sua análise encontra-se, todavia, excluída da presente investigação.

### § 7.º – Principais inovações da acção popular face ao regime do recurso contencioso de anulação

7.1. A circunstância de vigorarem no Direito português dois principais modelos de acção popular não impede que se procure traçar um recorte entre o regime desta figura e o tradicional recurso contencioso de anulação: quais são, afinal, as principais inovações que a acção popular comporta?

Eis o que importa averiguar.

7.2. Num breve confronto entre o regime da acção popular e o regime normal do recurso contencioso de anulação, podemos elencar três principais diferenças:

- a) Em primeiro lugar, na acção popular, bem ao invés do que sucede no recurso contencioso, prescinde-se da exigência de que o actor popular seja titular de um interesse pessoal e directo, assistindo-se aqui, por conseguinte, a um alargamento da legitimidade processual activa: a acção popular consubstancia, deste modo, um meio que permite a um maior número de administrados exercerem uma função de controlo da Administração, libertos que estão dos estreitos

---

<sup>(41)</sup> Neste sentido, cfr. NUNO SÉRGIO MARQUES ANTUNES, *O Direito de Acção Popular...*, p. 53 seg.

tos critérios aferidores da legitimidade existentes ao nível do tradicional recurso contencioso;

- b) Em segundo lugar, a acção popular, reforçando os poderes processuais de intervenção do juiz, permite que o recurso de anulação tenha efeito suspensivo, significando isto uma inovação consideravelmente importante face ao regime da suspensão da eficácia dos actos administrativos existente à luz da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos: a acção popular representa, por isso mesmo, um mecanismo de reforço das garantias dos administrados em situações de perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, podendo aqui desenvolver, tal como a Constituição impõe, uma função de natureza preventiva;
- c) Em terceiro lugar, a eficácia subjectiva do caso julgado de sentenças de provimento emanadas no âmbito da acção popular goza de um campo de operatividade tendencialmente superior àquele que resulta de tais sentenças no âmbito do tradicional recurso contencioso de anulação: na acção popular, tal como antes se disse (v. supra, 5.3.), apenas quem expressamente se auto-excluiu do processo não se encontra vinculado ao efeito de caso julgado, enquanto que no recurso contencioso interposto por quem é titular de um interesse directo, pessoal e legítimo a eficácia subjectiva do caso julgado de sentenças de provimento pode depender do tipo dos fundamentos da própria decisão, sendo certo que nunca poderá produzir efeitos prejudiciais a terceiros que não tiveram intervenção processual.

### § 8.º – Significado da acção popular no contexto do contencioso administrativo

**8.1.** Tomando agora como referencial de análise o significado genérico que a acção popular desempenha no âmbito do contencioso administrativo, podemos adiantar duas ideias de base:

- a) *Primeira:* a acção popular traduz um mecanismo de participação dos administrados no controlo da legalidade da actuação administrativa;

- b) *Segunda*: a acção popular confere um cunho de natureza objectivista à função do contencioso administrativo.

Vejamos cada uma destas duas ideias.

**8.2. (a)** O entendimento da acção popular como mecanismo de participação dos administrados no controlo da legalidade da actuação administrativa, constitucionalmente configurada como direito de participação política e traduzindo, por isso mesmo, um instrumento da democracia participativa <sup>(42)</sup>, confere a este direito especial de acesso aos tribunais uma tripla função:

- (i) A acção popular transforma cada cidadão e as estruturas da sociedade civil representativas dos interesses em causa em defensores do interesse público e da legalidade administrativa <sup>(43)</sup>: o actor popular torna-se um verdadeiro substituto funcional do Ministério Público;
- (ii) A participação dos administrados não se limita à fase procedimental anterior à decisão administrativa: a acção popular projecta essa participação ao nível da impugnação judicial das decisões administrativas, alargando a legitimidade processual activa muito para além daqueles que são titulares de um interesse directo e pessoal;
- (iii) A acção popular deve representar, por tudo isto, um instrumento privilegiado no contexto do Estado de Direito democrático <sup>(44)</sup>, permitindo a harmonia entre o reforço da participação política dos cidadãos e um maior controlo da legalidade ou uma reforçada fiscalização da actividade administrativa atentatória de interesses gerais da colectividade insusceptíveis de apropriação ou titularidade individual.

**8.3. (b)** Numa outra perspectiva, pode afirmar-se que a acção popular confere uma indiscutível natureza objectivista à função do

---

<sup>(42)</sup> Cfr. NUNO SÉRGIO MARQUES ANTUNES, *O Direito de Acção Popular...*, p. 29-30.

<sup>(43)</sup> Neste sentido, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo*, IV, Policop., Lisboa, 1988, p. 177-178.

<sup>(44)</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo*, IV, p. 178.

contencioso administrativo, isto de tal modo que não se pode dizer que o contencioso administrativo em Portugal ou as sucessivas revisões da Constituição tenham conduzido a uma pura “subjectivização” desse contencioso:

- (i) Desde logo, aquilo que está em causa na acção popular é, em primeiro lugar, o prescindir da exigência de um interesse pessoal e directo como critério aferidor da legitimidade activa: a acção popular transforma os administrados em defensores da legalidade objectiva e do interesse público (v. *supra*, n.º 8.2.), debilitando o entendimento de que o pedido de anulação de uma decisão administrativa tem sempre de se fundar na existência ou exigência de tutela jurisdicional de uma posição jurídica material reconduzível a um direito subjectivo ou a um interesse directo pessoal;
- (ii) Por outro lado, o regime processual da acção popular, acentuando os poderes do juiz e, neste sentido, debilitando a livre disponibilidade do processo pelo autor popular e pela autoridade recorrida — seja em termos de recolha da prova ou de poderes de intervenção do Ministério Público —, mostra claramente que aquilo que está em causa é a defesa da legalidade em torno de um processo que tem por objecto uma decisão administrativa, inexistindo qualquer processo entre partes;
- (iii) Por último, o relevo que a acção popular tem no sistema legal do contencioso português, isto por oposição às principais experiências europeias, e, por outro lado, na crescente dignificação constitucional que as últimas revisões da Constituição têm conferido ao direito de acção popular, nunca permitem proceder a uma desvalorização da função objectivista que este meio de controlo judicial desempenha no contexto global do contencioso administrativo português.