

MARIANA SOTTO MAIOR  
*Técnica Superior*  
*do Gabinete de Documentação e Direito Comparado*

**O DIREITO DE ACÇÃO POPULAR  
NA CONSTITUIÇÃO  
DA REPÚBLICA PORTUGUESA**



## **SUMÁRIO**

### **NOTA INTRODUTÓRIA**

#### **I. O DIREITO DE ACÇÃO POPULAR CLÁSSICO**

1. O direito de acção popular como instrumento de democracia participativa
2. Evolução histórica do direito de acção popular
3. O direito de acção popular clássico
  - 3.1. O direito de acção popular no Direito português

#### **II. CONSAGRAÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE ACÇÃO POPULAR**

1. Antes da revisão de 1989
2. Depois da revisão de 1989

#### **III. O DIREITO DE ACÇÃO POPULAR E OS INTERESSES DIFUSOS**

1. Interesses difusos
2. Tutela dos interesses difusos
3. A tutela dos interesses difusos no direito português

#### **IV. CONCLUSÕES**



### **Nota introdutória**

Já depois de concluída a elaboração do presente trabalho, apresentado no seminário de Direito Constitucional, subordinado ao tema “Democracia”, do Curso de Aperfeiçoamento Conducente ao Mestrado, na área de Ciências Jurídicas e Políticas, da Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa, em 1991/92, entrou em vigor a Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, com o propósito de regulamentar o direito de acção popular enunciado na Constituição da República Portuguesa.

O direito de acção popular é reconhecido como um instrumento essencial de realização da democracia participativa, pelo que a sua regulamentação veio colmatar uma grave lacuna nesta matéria. O pré-citado diploma, para além de disciplinar o direito de acção popular, tal como enunciado no n.º 3 do artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa, estabelece ainda regras sobre o direito de participação popular em procedimentos administrativos.

Assim, apesar de determinadas conclusões enunciadas na parte final do trabalho, nomeadamente as relativas à falta de regulamentação e aplicação do direito de acção popular, terem perdido a sua actualidade, decidiu-se manter a versão original intacta, atento a que o seu objecto é o regime do direito de acção popular na Constituição da República Portuguesa, o qual se mantém inalterado.



## I. O DIREITO DE ACÇÃO POPULAR CLÁSSICO

### 1. O direito de acção popular como instrumento de democracia participativa

Nas democracias modernas, ao lado de um conceito de democracia representativa ou indirecta, em que a soberania popular se reconduz ao exercício do direito de voto, tem sido cada vez mais dado relevo ao instituto da participação.

O conceito de democracia representativa tem sido integrado pelo conceito de democracia participativa; o exercício do direito de voto é um dos momentos necessários mas não o suficiente para consentir que o povo participe no poder<sup>1</sup>.

A expressão “participação” refere-se às formas de concurso dos cidadãos, individual ou colectivamente organizados, na tomada de decisões, expressando a existência ou previsibilidade de formas de expressão institucional dos seus interesses, ultrapassando os esquemas tradicionais da democracia representativa.

Um dos traços característicos da organização do poder político na Constituição reside na ampla consagração que têm as formas de democracia participativa.

---

<sup>1</sup> Canotilho, Gomes e Moreira, Vital, *Direito Constitucional e Constituição da República Anotada* — “Se o poder político é exercido pelo povo, então é necessário assegurar aos cidadãos uma forma de participação directa e activa. Só que esta participação do povo dominante não se compadece com a colaboração intermitente, antes exige uma participação exigindo intervenção permanente que possibilite, não apenas uma democracia representativa mas uma autêntica democracia participativa. Ao alargar o papel da participação directa e activa do cidadão na vida política, a Constituição da República Portuguesa atribui valor normativo à ideia de democratização da democracia, alargando as formas de cidadania activa para além dos esquemas clássicos da democracia representativa”.

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democrática e no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais, que tem por objectivo a realização da democracia económica, social e cultural e *o aprofundamento da democracia participativa*.

O artigo 48.º, incluído no capítulo dos direitos, liberdades e garantias de participação política, dispõe que todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do País, directamente ou por intermédio dos seus representantes livremente eleitos.

Em reforço deste princípio, o artigo 112.º refere que a participação directa e activa dos cidadãos na vida política constitui condição e instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático, sendo tarefa fundamental do Estado Português assegurar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais.

Várias outras disposições constitucionais reforçam o princípio da democracia participativa, nomeadamente os artigos 54.º e 56.º relativos às comissões de trabalhadores e associações sindicais, o artigo 77.º, participação democrática no ensino, a alínea *f*) do artigo 80.º e a alínea *i*) do artigo 81.º, intervenção democrática dos trabalhadores, o artigo 210.º, júri e participação popular, o artigo 263.º, organização de moradores e os artigos 267.º e 268.º referentes à participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes digam respeito.

O direito de acção popular, consagrado constitucionalmente no n.º 3 do artigo 52.º da Lei Fundamental, no capítulo referente aos direitos, liberdades e garantias de participação política, é um instrumento de participação e intervenção democrática dos cidadãos na vida pública, de fiscalização da legalidade, de defesa dos interesses das colectividades e de educação e formação cívica de todos. É, assim, consagrada uma forma peculiar de participação dos cidadãos, individual ou colectivamente organizados <sup>2</sup>, na defesa e preservação de valores essenciais, por pertencerem a uma mesma colectividade <sup>3</sup>. Para além do papel que poderá desempenhar no aperfeiçoamento da mentalidade política dos cidadãos, “incurtindo-lhes um sentimento de participação activa na vida

---

<sup>2</sup> Até à revisão constitucional de 1989 o direito de acção popular, consagrado no artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa, só podia ser exercido a título individual, por qualquer cidadão; com a nova redacção deste artigo, este direito é concedido a todos, individual ou colectivamente considerados.

<sup>3</sup> Rafael Bielsa, *A acção popular e o poder discricionário da administração* — A acção popular é educativa e o seu exercício faz do cidadão uma espécie de “cavaleiro cruzado”, um colaborador da legalidade e moralidade administrativa; é uma forma de educar juridicamente o povo.



pública, não apenas dentro de certa periodicidade eleitoral, responsabiliza os governantes pela amplitude do reexame jurisdicional que integra <sup>4</sup>”.

Considerando o direito de acção popular como um instituto essencialmente político, que alarga o exercício de funções públicas para além dos órgãos a quem normalmente o seu exercício está confiado, o Dr. Robin de Andrade, acentuando o carácter participativo que lhe está imanente, acaba por integrar o direito de acção popular como um instrumento de democracia directa, a par do referendo <sup>5</sup>.

Visto como um instituto essencialmente democrático, constata-se que nos regimes totalitários tende-se à sua supressão ou restrição, de maneira a excluir a participação dos cidadãos na vida pública. Por esta razão, alguns autores consideram que as acções populares são um corpo estranho àqueles regimes <sup>6</sup>, sendo qualificados, quando legalmente previstos, de “flores exóticas”, pois a “sua eficácia só se compreende num sistema político em que cada cidadão se preocupa pelas coisas públicas como pelos seus próprios negócios” <sup>7</sup> “.

Com a nova redacção do n.º 3 do artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa, que procedeu ao alargando do conteúdo do direito de acção popular, reforçam-se os instrumentos de participação dos cidadãos na vida pública, aprofundando-se a democracia participativa, como enunciado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

Por outro lado, se o acesso ao direito e aos tribunais é um direito de todos, ganha dimensão o direito à participação de cada um na realização da justiça.

## 2. Evolução histórica do direito de acção popular

Ao lado de acções privadas, visando a tutela de interesses particulares, o direito romano concebeu uma categoria de acção, denominada de “actio popularis”. Este tipo de acção conferia, a qualquer cidadão isolado, em determinadas circunstâncias, legitimidade para instaurar processos, visando a tutela de interesses públicos.

<sup>4</sup> Fagundes, Seabra, “Acções populares”, in *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. III, pág. 216.

<sup>5</sup> Cfr. Paladin, *Azione Popolare* — A acção popular, enquanto meio de participação do povo em certos momentos da actividade administrativa, poderia ser feita entrar, a par do referendo e da iniciativa legislativa popular, na figura geral dos institutos de democracia directa.

<sup>6</sup> Cfr. José Marques, *As acções populares no direito brasileiro*, bibl. citada.

<sup>7</sup> Cfr. Néelson Carneiro, *Das acções populares civis no direito brasileiro*, bibl. citada.

Para além de defesa e reestabelecimento da legalidade, a “*actio popularis*”<sup>8</sup> era considerada uma faculdade de fiscalização cívica, fazendo do cidadão um defensor da legalidade e moralidade, revelando o seu carácter educativo e cívico.

Este tipo de acção predominou no campo do direito penal<sup>9</sup>, facultando a todos os cidadãos a acção processual dos delinquentes, independentemente de interesse pessoal e directo. Foi também largamente utilizada no campo do direito civil, sendo exemplos típicos a “*actio pro libertate*”, para defesa da liberdade, “*actio pro tutela*”, em defesa dos interesses do pupilo ou, aquando da apropriação indevida, em proveito próprio, de bens do domínio público.

No entanto, o precedente mais directo da acção popular supletiva, foi introduzido por Justiniano. Com efeito, nesta época, este direito era facultado a qualquer cidadão e destinava-se a exigir o pagamento de um legado pio feito a uma instituição de beneficência (*actio ad pio causas*), quando os respectivos administradores o não fizessem.

A grande relevância e expansão que este instituto teve no direito romano resulta da conexão existente entre interesses do Estado e dos cidadãos. Na época, não tinha ainda sido desenvolvida uma noção precisa da personalidade jurídica do Estado, que se identificava substancialmente com a do povo, dando lugar a uma interpenetração de interesses; a defesa do interesse geral não cabia ao Estado como entidade distinta, mas aos cidadãos<sup>10</sup>.

Por esta razão, Fadda<sup>11</sup> afasta a natureza procuratória que tradicionalmente se atribui a este instituto ou, pelo menos configura uma forma de representação *sui generis*, considerando que a lesão do interesse público é também lesão, directa ou indirecta, do interesse particular do cidadão, agindo aquele concorrentemente para defesa do interesse próprio e do interesse geral<sup>12</sup>.

Não tendo relevância no direito medieval, onde apareceu por força do direito comum romano, esta categoria de acção, desapareceu com o regime feudal.

---

<sup>8</sup> Quanto à natureza jurídica do meio utilizado, podemos distinguir entre *actiones* e *interdicta popularis* (*interdicta res sacra eres publica*).

<sup>9</sup> *Actio de sepulcro violato; actio de bestiis; actio de deiectis et effusis*.

<sup>10</sup> Revelador do forte sentimento que possuíam os romanos do seu direito, demonstrando elevado espírito público, o jurisconsulto Paulo escrevia: *Reipublicae interest quam plurimus ad defendam suam causam*.

<sup>11</sup> Fadda, *Le azione popolare*, Torino, 1894.

<sup>12</sup> No entanto, sublinha Crisafulli, a doutrina dominante quando da introdução das primeiras medidas legislativas no direito moderno, atribuía carácter procuratório àquele tipo de acção, inspirando nesse sentido o legislador italiano (bibl. citada).

A posterior utilização deste instituto aparece no direito moderno, primeiro no Reino Unido, devido a vigorar em matéria penal o princípio da acusação privada, sendo depois introduzida no Continente Europeu, pela Lei Belga de 30 de Março de 1936 e pela Lei Francesa de 18 de Julho de 1937, em matérias relacionadas com direito eleitoral, administração local e beneficência pública.

Com a democracia liberal surge uma nova forma de acção popular, a acção popular correctiva, com a finalidade de fiscalizar a legalidade dos actos emanados dos órgãos da administração.

### 3. Conceito clássico de acção popular

O direito de acção popular é um direito de acção judicial, em que a legitimidade não é averiguada de modo concreto e casuístico, afastando-se a noção de interesse directo e pessoal<sup>13</sup>, sendo antes aferida em termos gerais e abstractos, a partir da integração objectiva de certas qualidades ou, inserção em determinada categoria de indivíduos<sup>14</sup>.

O interesse a prosseguir deve ser suficientemente difuso e geral para não se identificar com o interesse pessoal do seu agente. Está em causa a prossecução dum interesse público, pois, é a partir da noção de colectividade política que se opera a atribuição do direito de acção popular.

Na definição do Dr. Robin de Andrade, no seu trabalho sobre *A acção popular no Direito Administrativo Português*, o direito de acção judicial conferido pelo direito de acção popular é um direito autónomo à prestação de uma actividade jurisdicional, por parte dos órgãos competentes do Estado, traduzindo-se na atribuição de um direito subjectivo.

Contudo, e apesar de direito autónomo, não é de carácter abstracto e desprovido de finalidade, sendo a garantia de determinado direito substantivo material.

Embora independentes e conceitualmente diferentes, o direito de acção judicial é complementar e instrumental relativamente ao direito subjectivo que se visa prosseguir.

Devido à existência de regras no ordenamento jurídico, com base nas quais a iniciativa processual não pode fundar-se em interesses genéricos, o direito de acção popular traduz-se numa excepção à regra da legitimidade pro-

---

<sup>13</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 26.º do Código de Processo Civil, artigo 821.º do Código Administrativo e artigo 46.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

<sup>14</sup> Como a qualidade de cidadão, contribuinte ou eleitor.

cessual. É uma figura de aplicação excepcional e taxativa, não podendo ser exercida fora dos casos estabelecidos pelo legislador.

Como características específicas deste direito, podemos apontar ser um direito de acção judicial, de carácter excepcional e taxativo, que implica desvio às regras gerais da legitimidade processual, tendo como finalidade a prossecução de interesses públicos e não pessoais, traduzindo-se num elemento de participação activa dos cidadãos na vida política da colectividade, onde se encontram inseridos.

De acordo com definição do Prof. Marcelo Caetano, a acção popular é uma faculdade de fiscalização cívica, concedida a determinados indivíduos que satisfaçam certos requisitos de legitimidade, para, usando a via contenciosa, obterem a anulação de resoluções administrativas que considerem lesivas de interesses de colectividades locais ou, actuando em nome próprio e no interesse das autarquias, intentarem acções no foro judicial, necessárias para manter, reivindicar e reaver bens ou direitos do corpo administrativo.

Por esta definição são abrangidas as duas modalidades típicas de acção popular: acção popular supletiva, que visa suprir a inércia dos órgãos administrativos e, acção popular correctiva, forma de contencioso objectivo que tem por finalidade a defesa da legalidade administrativa.

Estas duas modalidades de acção popular, assim qualificadas por possuírem as características comuns antes enunciadas, são figuras conceitualmente diferentes. Por esta razão, a doutrina mais recente tem-lhes conferido tratamento autónomo.

Os autores que conferem tratamento unitário ao instituto da acção popular, tendem a integrar as duas modalidades antes descritas na figura da substituição processual<sup>15</sup>. Com fundamento em que o actor popular age em nome próprio, mas em defesa de um direito alheio, consideram, que de um ponto de vista processual se está perante a figura da substituição processual, defendendo o sujeito activo o direito da Comunidade de que faz parte integrante, configurando-se, assim, uma forma de exercício privado de funções públicas<sup>16</sup>.

A atribuição de natureza procuratória ao direito de acção popular, integrando-a na figura da representação, não logrou aceitação. Desde logo se rejeitou que o agente da acção popular prosseguisse em juízo um direito do Estado à legalidade, constituindo-se seu representante ou, que fosse considerado

---

<sup>15</sup> Cfr. José Frederico Marques, obra citada, e Seabra Fagundes, "A posição do autor nas acções populares", bibl. citada.

<sup>16</sup> Zanobini — *L'Esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*.

órgão ocasional do Estado. A qualidade de representante requer uma actuação em nome e interesse alheio, respeitando determinado formalismo, o que não se verifica no caso do direito de acção popular.

Constatando que a figura da substituição não se adaptava à modalidade de acção popular correctiva, Chiovenda, na sua obra “Principi di Diritto Processuale Civile”, seguido por grande parte da doutrina e da jurisprudência, procedeu à análise separada das duas figuras, por serem conceitualmente distintas<sup>17</sup>. A distinção entre estas duas categorias de acção já não assenta no critério da legitimidade passiva<sup>18</sup>, estando antes intimamente ligado à natureza jurídica destas figuras.

Com base nesta distinção, a doutrina mais recente considera que na **acção popular correctiva** estamos perante a atribuição de um direito subjectivo, de natureza cívica e com carácter político. O indivíduo, na qualidade de cidadão, é titular de um interesse geral e objectivo na legalidade e, face ao reconhecimento e protecção jurídica conferido pela atribuição do direito de acção popular, passa a ser titular de um direito subjectivo de carácter cívico.

Quanto à **acção popular substitutiva** é a doutrina unânime em considerar esta figura um caso típico de substituição processual. O agente da acção popular prossegue em seu nome, risco e interesse próprio o direito de outra entidade, configurando-se uma forma de exercício privado de funções públicas.

### 3.1. *O direito de acção popular no Direito português*

Em Portugal, assim como no resto da Europa, existia nas *Ordenações* a figura da acção popular no campo do direito penal e a acção popular supletiva, destinada a reagir contra quem se apossasse ilegitimamente de caminhos e servidões.

---

<sup>17</sup> Cfr. Andrea Lugo, Crisafulli, Paladin e em Portugal o Dr. Robin de Andrade, bibliografia citada. Crisafulli distingue as duas figuras, acentuando que na acção popular correctiva o autor deve fazer valer um interesse público na observância da legalidade. No entanto, acaba por reconduzir as duas formas de acção popular à figura da substituição processual, mais concretamente ao exercício privado de funções públicas.

Diferente posição é a adoptada por Paladin. Para este autor, deve ser tido em consideração o fundamento político subjacente à atribuição deste direito, ou seja, a participação de todos os cidadãos na formação da vontade do Estado. Das normas constitucionais que fazem do povo o ponto jurídico de referência dos poderes soberanos (princípio da soberania popular), resulta com clareza que o autor popular não se substitui ao direito de outrem, mas é o verdadeiro titular daquele direito. A atribuição do direito de acção popular reconhece o interesse fundamental do cidadão na legalidade, acrescentando um novo direito à sua personalidade jurídica.

<sup>18</sup> Com base na qual na acção popular supletiva esta é interposta contra um terceiro que violou os direitos da administração e na acção popular correctiva o sujeito passivo é a própria administração.

O Código Administrativo de 1940 <sup>19</sup>, na sequência de disposições análogas nos diversos códigos administrativos, consagra três disposições referentes ao direito de acção popular, nas modalidades de acção popular supletiva <sup>20</sup> e acção popular correctiva <sup>21</sup>.

No primeiro caso, qualquer contribuinte pode defender no foro civil os bens e direitos da autarquia que hajam sido ameaçados ou lesados por terceiros, quando os seus órgãos, depois de para tal instados, não tenham dentro de certo prazo tomado as medidas adequadas. Sendo uma forma de contencioso subjectivo, não estão em causa meros interesses gerais à legalidade, mas interesses concretos, tendo de ser alegados os prejuízos efectivamente sofridos, pela entidade cujo interesse se prossegue. O agente da acção popular prossegue em seu nome, risco e interesse, o direito da autarquia, sendo considerado seu substituto. Em derrogação dos princípios da legitimidade, atribui-se o direito de acção judicial a entidades que não são titulares desse direito, configurando-se uma forma de exercício privado de funções públicas.

Na acção correctiva, o sujeito passivo é o ente administrativo, visando-se a impugnação da legalidade dos seus actos e o recurso de actos eleitorais. Em ambos os casos, está patente a presunção de um interesse legal a prosseguir, sendo a legitimidade atribuída em termos gerais e abstractos ou por categoria <sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Decreto-Lei n.º 31 095, de 31 de Dezembro de 1940.

<sup>20</sup> *Artigo 369.º do Código Administrativo:*

Qualquer contribuinte, no gozo dos seus direitos civis e políticos, pode intentar, em nome e no interesse das autarquias locais em que tiver domicílio há mais de dois anos, as acções judiciais necessárias para manter, reivindicar ou reaver bens ou direitos do corpo administrativo que hajam sido usurpados ou de qualquer modo lesados.

1 — As acções referidas neste artigo só podem ser intentadas quando o corpo administrativo as não tiver proposto nos três meses posteriores à entrega de uma exposição circunstanciada acerca do direito que se pretende fazer valer e dos meios probatórios de que dispõe para o tornar efectivo.

2 — Os que obtiverem vencimento, no todo ou em parte, nas acções de que trata este artigo terão direito ao reembolso das quantias que houverem gasto com o pleito, até 2/3 do valor real dos bens ou direitos mantidos ou readquiridos.

<sup>21</sup> *Artigo 822.º do Código Administrativo:*

A qualquer eleitor, ou contribuinte do Estado, no gozo dos seus direitos civis ou políticos, é permitido recorrer das deliberações que tenha por ilegais, tomadas pelos corpos administrativos das circunscrições em que se ache recenseado, ou por onde seja colectado e, pelas demais entidades referidas nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 820.º com jurisdição na mesma área.

*Artigo 826.º do Código Administrativo:*

Pode qualquer eleitor, nos termos estabelecidos na lei eleitoral, interpor os recursos enumerados nos n.ºs 9, 11 e 12 do artigo 820.º

<sup>22</sup> Os requisitos de legitimidade para a interposição deste recurso, nos termos do artigo 822.º do Código Administrativo, são os seguintes: a qualidade de eleitor ou contribuinte das contribuições directas do Estado, o gozo dos direitos civis e políticos e a necessidade de o actor popular se encontrar recenseado (caso seja eleitor) ou colectado (caso seja contribuinte), na circunscrição administrativa onde exerce jurisdição a autoridade cujo acto administrativo se visa impugnar — Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 5 de Dezembro de 1989, processo n.º 26 984.

O interesse a prosseguir é preconcebido abstractamente pela lei, em certo número de pessoas bem diferenciadas e com características específicas (eleitor ou contribuinte) a quem se atribui objectivamente esse direito de acção judicial. O contencioso tem natureza objectiva, não carecendo o actor popular de invocar o prejuízo concreto, quer relativamente à sua esfera pessoal, quer relativamente ao interesse da colectividade. Não quer isto dizer que da protecção do interesse público não possa advir uma protecção reflexa de interesses privados.

## II. CONSAGRAÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE ACÇÃO POPULAR

### 1. Antes da revisão de 1989

A Constituição da República Portuguesa, na redacção original, consagrou no n.º 2 do seu artigo 49.º, o direito de acção popular, dispondo: “**É reconhecido a todos o direito de acção popular, nos casos e termos previstos por lei**”<sup>23</sup>.

Com a revisão constitucional de 1982, embora formalmente o direito de acção popular passe a constar do n.º 2 do artigo 52.º, nada se inovou quanto ao seu conteúdo, continuando a ser remetida para lei a delimitação geral deste direito.

Em outros preceitos constitucionais, nos n.ºs 3 dos artigos 66.º<sup>24</sup> e 78.º, consagra-se o direito de acção popular em matérias específicas, ambiente e património cultural, reconhecendo-se, respectivamente, o direito conferido a todos, de promover, nos termos da lei, a prevenção ou cessação de factores de degradação do ambiente e do património cultural, estipulando-se, no que se refere a matérias ambientais, o direito à correspondente indemnização, em caso de lesão directa.

O artigo 33.º, referente ao direito de *habeas corpus*, consagra um direito específico de acção popular penal.

---

<sup>23</sup> Anteriormente só o artigo 124.º da Carta Constitucional, de 28 de Abril de 1826, consagrava uma forma de acção popular, contra os magistrados, em caso de suborno, peita, peculato e concussão, que podia ser intentado pelo queixoso ou por qualquer um do povo.

<sup>24</sup> A Lei de Bases do Ambiente acaba por ser mais restrita atribuindo esse direito unicamente aos cidadãos directamente lesados ou ameaçados, conferindo-lhes legitimidade para pedirem, nos termos gerais.

Na I Legislatura o Partido Comunista Português apresentou um projecto de regulamentação legal do dispositivo constitucional referente ao direito de acção popular <sup>25</sup>, projecto este que não logrou aprovação. Após as eleições de 1979, o projecto de lei em questão foi duas vezes reapresentado <sup>26</sup>, o mesmo acontecendo na II e III legislaturas <sup>27</sup>, mas, em nenhum caso, as iniciativas legislativas deram origem à regulamentação do artigo 52.º

Este projecto de diploma legal tinha como finalidade, conforme referido na discussão na generalidade do projecto na Assembleia da República, pelo deputado Dr. Vital Moreira, o reforço da ideia de responsabilidade colectiva dos cidadãos na manutenção e defesa da legalidade democrática, através da regulamentação das duas modalidades de acção popular clássica. No seu artigo 1.º (legitimidade no recurso contencioso), era reconhecida a qualquer cidadão, no gozo dos seus direitos civis e políticos, a possibilidade de interpor recurso contencioso, contra quaisquer actos administrativos definitivos e executórios que tenham por objecto a nomeação para cargos ou funções públicas ou políticas, a concessão de subsídios e isenções fiscais, alienação ou cessação de exploração de bens do domínio público e revogação de actos de expropriação.

Não deixando de consagrar uma visão tradicionalista do direito de acção popular, aquele direito era extensivo a toda a Administração e não somente à Administração Local, sendo amplamente alargado o seu objecto a matérias tradicionalmente incluídas no “âmbito da acção administrativa que ao Governo fundamentalmente compete”. Com este fundamento, considerou-se que o projecto limitava de forma bastante gravosa o exercício de funções do Governo, razão fundamental pela qual o projecto nunca foi aprovado.

Por outro lado, confere-se legitimidade a qualquer cidadão para intentar as acções judiciais necessárias para manter, reivindicar ou reaver bens ou direitos das autarquias e regiões autónomas, que hajam sido usurpados ou de qualquer modo lesados.

A falta de regime legal adequado levou a que, em alguns domínios, onde se mostrou mais necessário, tivesse o direito de acção popular sido concretizado, através de medidas legais avulsas, encontrando-se, na prática, diminuída a possibilidade do seu exercício, que se restringe às hipóteses consagradas no Código Administrativo, no âmbito do contencioso local.

---

<sup>25</sup> Projecto de Lei n.º 146/I.

<sup>26</sup> Projecto de Lei n.º 334/I.

<sup>27</sup> Projectos de Lei n.ºs 3/II e 355/III.



As matérias em que o direito de acção popular foi consagrado, em legislação ordinária, relacionam-se directamente com a protecção de interesses difusos e colectivos, sendo de referir o artigo 59.º da Lei do Património Cultural <sup>28</sup> e a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei que garante os direitos das associações de mulheres <sup>29</sup>, que dispõe terem estas legitimidade para exercer o direito de acção popular, em defesa dos seus direitos.

Em ambos os casos, o exercício deste direito é exercido nos termos do artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa, pelo que, estando dependente da sua regulamentação, ainda não tiveram aplicação prática.

## 2. Depois da revisão de 1989

Com a revisão constitucional de 1989, o n.º 3 do artigo 52.º reuniu num único preceito as hipóteses em que, de uma forma dispersa, era aflorado no texto anterior, o direito de acção popular, eliminando as disposições específicas dos n.ºs 3 dos artigos 66.º e 78.º, relativos a matéria ambiental e património cultural.

De acordo com a nova redacção deste preceito constitucional é **conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos casos e termos previstos na lei, nomeadamente o direito de promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, a degradação do ambiente e a qualidade de vida ou a degradação do património cultural, bem como de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização.**

O novo regime do artigo 52.º, ampliando consideravelmente o âmbito do direito de acção popular, faz aparecer sob a qualificação unitária de acção popular, duas figuras de recorte distinto. Por um lado, subsiste o tradicional instituto da acção popular, referenciado à actividade da Administração, ora como meio de suprir a sua inércia, ora como reacção à prática de actos ilegais. O direito de acção popular é também consagrado como instrumento de tutela dos interesses colectivos e difusos.

A Constituição introduz, na opinião do Dr. Colaço Antunes, uma acção popular especial que não se confunde com a acção popular tradicional, confi-

<sup>28</sup> Lei n.º 13/85, de 6 de Julho, que dispõe: “qualquer cidadão no uso dos seus direitos civis, bem como qualquer associação de defesa do património legalmente constituída tem, nos casos e termos definidos na lei, o direito de acção popular em defesa do património cultural”.

<sup>29</sup> Lei n.º 95/88, de 17 de Agosto.

gurando uma nova acção para a tutela dos interesses plurindividuais, designada por “acção popular de massas”<sup>30</sup>.

As precisões introduzidas no novo texto constitucional tiveram como propósito aprofundar e desenvolver as condições de acesso à justiça e reforçar a tutela de interesses difusos. Estas opções foram determinadas pelo acordo político de revisão celebrado entre o Partido Social-Democrata e o Partido Socialista, em 14 de Outubro de 1988, no qual os dois partidos assumiram o compromisso de **“consagração do direito de acção popular em defesa dos direitos dos consumidores, protecção do ambiente, qualidade de vida e património cultural, a exercer nos termos da lei”**.

Em termos gerais pode-se referir:

- A formula “é reconhecido a todos” foi substituída pela que figurava nos artigos 66.º, n.º 3, e 78.º, n.º 3, onde se estipulava “é conferido a todos”;
- clarificou-se que se tratava de um direito de exercício individual ou colectivo; assim, o texto constitucional atribui este direito, individualmente a todos os cidadãos, independentemente de serem atingidos nos seus direitos e interesses subjectivos, sem necessidade de demonstrar qualquer lesão pessoal, bem como às associações de defesa dos interesses em causa<sup>31</sup>.
- o direito de indemnização, reconhecido constitucionalmente quanto às questões ambientais, surge generalizado quanto às matérias enumeradas neste artigo.

O novo artigo 52.º enumera, exemplificativamente, as matérias objecto do direito de acção popular, ou seja, infracções contra a saúde pública, degradação do ambiente e qualidade de vida e degradação do património cultural.

---

<sup>30</sup> Na regulamentação deste direito, a legitimação principal deveria caber às associações e entes intermédios que tenham como fim estatutário a defesa dos interesses difusos, sem prejuízo da legitimidade de todo e qualquer particular, como acontece com as “class actions” do direito norte-americano. A legitimidade principal não deveria caber ao Ministério Público que, pela sua colocação no âmbito da Magistratura não pode assumir, como é necessário, uma posição de protagonismo cívico. A nível processual, devia ser criado um processo padrão, que garanta a inexistência de fraudes ou extorsões baseadas no poder legal que este direito confere, como o controlo da representação adequado do proponente, com normas processuais específicas, nomeadamente no que se refere aos poderes do juiz, ónus da prova e eficácia *erga omnes* do caso julgado. — Cfr. Colaço Antunes, *Para uma tutela jurisdiccional dos interesses difusos e A tutela dos interesses difusos e o acesso ao direito e à justiça*.

<sup>31</sup> Cfr. com *A tutela dos interesses difusos no Direito Brasileiro*, Ada Grinover. A legitimação é limitada aos cidadãos. As pessoas colectivas não estão legitimadas para a interposição desta acção, assim como não o está o Ministério Público.

Embora de diversos projectos constasse a referência à protecção dos direitos dos consumidores e, contrariamente ao previsto no Acordo de Revisão, não constam os mesmos do elenco do n.º 3 do artigo 52.º, por ser aquela uma área que poderia conduzir a um uso generalizado do direito de acção popular, afectando matérias muito ligadas a questões de autonomia privada.

Assim, alguns autores consideram que os cidadãos apenas poderão agir como partes principais quando estejam em jogo interesses dos consumidores que se identifiquem com a saúde pública, carecendo, contudo, de legitimidade para desencadear acções judiciais quando estejam em causa interesses de ordem meramente económica <sup>32</sup>.

No entanto, parece poder retirar-se do n.º 3 do artigo 52.º, através da utilização do advérbio “nomeadamente”, que a enumeração aí prevista não é exaustiva, mas exemplificativa.

Relativamente ao conteúdo do direito de acção popular, a Constituição da República Portuguesa refere a prevenção e cessação das infracções e perseguição judicial das mesmas.

Esta foi uma das questões que maior polémica provocou na Assembleia da República, quando da discussão na generalidade dos projectos lei de regulamentação deste artigo, apresentados pelo Partido Socialista e Partido Comunista Português.

Defendem alguns autores, nomeadamente o deputado José Magalhães <sup>33</sup>, que a 2.ª revisão quis conferir uma dimensão procedimental ao direito de acção popular, parecendo legítimo falar não de uma ampliação mas de uma renovação do conceito clássico de acção popular, com vastíssimas implicações no campo do procedimento. A acção popular já não tem o sentido clássico, não se limita a um direito de intervenção junto dos Tribunais, sendo também um direito de agir junto da Administração pública, através de procedimentos que devem ser expeditos e sumários para serem eficazes.

A confirmar a sua teoria afirma que reduzir o direito de acção popular consagrado no n.º 3 do artigo 52.º a um direito de acção judicial seria um recuo, porque o antigo artigo 66.º da Lei Fundamental, anterior à revisão constitucional, previa a concessão a todos do direito de promover, nos termos da lei, a prevenção ou cessação de factores de degradação do ambiente e nunca se atendeu a que tal tivesse de concretizar-se através dos tribunais.

---

<sup>32</sup> Cfr. Carlos Lopes do Rego, *Reflexos imediatos da consagração constitucional do direito de acção popular*, bibliografia citada.

<sup>33</sup> Discussão na generalidade dos Projectos-Lei n.º 465/V e 480/V (*Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 46, de 21 de Fevereiro de 1990) e “O ambiente de perdição”.

Em sentido contrário, defende-se que o direito de acção popular não pode perder a sua característica principal, ou seja, consubstanciar-se num direito de acção judicial. É problemático estender o seu âmbito a áreas de pura intervenção administrativa e procedimental. O ampliar do objecto do direito de acção popular seria duvidoso porque a Constituição da República Portuguesa em primeiro plano fala de direito de acção e depois de perseguição judicial, querendo o termo judicial qualificar todas as figuras antes referidas, a promoção, a prevenção e cessação.

Também numa Conferência sobre interesses difusos, promovida pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público<sup>34</sup>, se refere que o conteúdo do direito de acção popular consiste na adopção de providências jurisdicionais, através dos procedimentos cautelares adequados à prevenção e cessação de infracções e perseguição judicial das mesmas.

Apresentados dois projectos de lei, pelo Partido Comunista Português<sup>35</sup> e Partido Socialista<sup>36</sup>, a Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi de parecer estarem ambos em condições de subir a plenário<sup>37</sup>, pelo que em Fevereiro de 1990 se procedeu à sua discussão na generalidade.

Sendo substancialmente diferentes, a diversidade das soluções delineadas, levou a que ainda não merecessem o consenso necessário à sua aprovação.

No projecto apresentado pelo Partido Comunista Português prevê-se, numa certa linha de continuidade com o primeiro projecto apresentado, a “legitimidade em processo administrativo” e “na acção judicial”, mantendo-se, ainda que com conteúdo alargado, as tradicionais formas de acção popular.

No que se refere ao objecto do direito de acção popular acrescenta-se ao elenco constitucional a protecção dos direitos dos consumidores.

Quanto ao regime processual, remete-se esta matéria para leis processuais específicas, consagrando-se, na sequência do defendido pelo deputado José Magalhães, o direito de participação procedimental, a regulamentar por lei especial.

O projecto apresentado pelo Partido Socialista reconhece que, embora exista estreita afinidade entre o direito de acção popular e a protecção dos interesses difusos, pois é precisamente para a protecção daqueles interesses

---

<sup>34</sup> Cfr. Carlos Lopes do Rego, obra citada.

<sup>35</sup> Projecto n.º 480/V, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 13, de 20 de Janeiro de 1990.

<sup>36</sup> Projecto n.º 465/V, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 21, de 17 de Fevereiro de 1990.

<sup>37</sup> Pareceres da Comissão dos Assuntos Constitucionais de Direitos, Liberdades e Garantias, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.ºs 21 e 22, de 17 e 23 de Fevereiro de 1990, respectivamente.

que a acção popular se mostra mais interessante, existem diferenças fundamentais<sup>38</sup>, que levam a que seja previsto regime processual específico para a tutela dos interesses difusos, regendo-se os restantes casos de acção popular pelas normas que lhes são próprias.

Esta posição, reflecte as diferenças entre a tradicional acção popular e a “acção popular de massas”, consagrando-se regras específicas para a protecção dos interesses difusos.

Este projecto consagra especificamente a legitimidade do Ministério Público.

Com o ampliar do conteúdo do direito de acção popular à tutela dos interesses difusos será de prever que, dentro em breve, se chegue ao consenso necessário na Assembleia da República quanto à sua regulamentação.

Só com a concretização deste direito por legislação ordinária, se poderá chegar a conclusões sobre o real conteúdo conferido ao direito de acção popular, ficando a sua maior ou menor amplitude na disponibilidade do legislador ordinário que se encontra obrigado a não inviabilizar o seu exercício.

### III. DIREITO DE ACÇÃO POPULAR E INTERESSES DIFUSOS

De tudo o atrás referido parece poder inferir-se que o legislador constituinte teve o propósito de ampliar ou, densificar, o conceito clássico de acção popular.

Da redacção dada ao n.º 3 do artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa, assim como do relatório da Comissão Eventual de Revisão Constitucional, se verifica a intencionalidade de inscrever no quadro constitucional a tutela dos chamados direitos colectivos, fragmentados ou difusos, através de um novo esquema jurídico de protecção de tais direitos.

No entanto, a formulação adoptada não prima pela limpidez e concludência. Desde logo estabelece-se uma patente ambiguidade entre o que é classicamente tido por acção popular e o que se deverá supor ser a protecção de interesses difusos. É patente que se quis ir para além das acções populares “clássicas” ou “puras”, das “citizen suits” do direito norte-americano ou das “popularklagen” do direito alemão, embora sem prejuízo destas. No preceito

---

<sup>38</sup> “A diferença principal entre acção popular e tutela de interesses difusos consiste afinal em que o titular do direito de acção popular não tem necessariamente de ser titular dos interesses em causa, enquanto na acção popular de interesses difusos é lógico que em princípio o seja”. Projecto de Lei n.º 465/V, Exercício do direito de acção popular.

constitucional contém-se, ao que tudo faz crer, sem grande rigor conceitual, como que uma “miscigenação” das acções populares, no sentido convencional, e das acções de grupo, em defesa de interesses indirectos <sup>39</sup>.

A adopção do direito de acção popular como instrumento adequado e eficaz à protecção destes interesses, vem na sequência do preconizado por alguns autores que acabam por concluir que o “instrumento tem potencialidades muito mais ricas do que a lei lhe confere, podendo alargar-se à tutela das acções colectivas para defesa de interesses difusos” <sup>40</sup>.

## 1. Interesses difusos

Têm sido avançadas várias definições para a categoria dos interesses difusos, podendo-se dizer que será o interesse, juridicamente reconhecido, de uma pluralidade indeterminada ou indeterminável de sujeitos, eventualmente unificada mais ou menos estreitamente com uma comunidade e que tem por objecto bens não susceptíveis de apropriação exclusiva <sup>41</sup>.

A necessidade de proteger uma série de interesses plurindividuais, que não são protegidos pelos instrumentos clássicos, fez nascer a noção de interesses difusos, em áreas conexas com a atribuição de direitos económicos, sociais e culturais, sem que com eles se confundam, nomeadamente em matérias relacionadas com o ambiente, consumidores e património cultural.

No entendimento geral e de acordo com o consagrado constitucionalmente, o interesse difuso é um direito subjectivo público, porquanto confere um poder-dever por parte do Estado. É ainda direito de carácter positivo, pois pode levar à inconstitucionalidade por omissão, mas também negativo, traduzindo-se, neste caso, na abstenção por parte do Estado ou de terceiros de acções atentatórias aos direitos conferidos. Estas normas, não são meramente programáticas, pois estabelecem condições materiais e institucionais necessárias à participação do cidadão e à sua realização pelos poderes públicos.

---

<sup>39</sup> Raposo, Mário, *Os direitos das pessoas e o interesse geral*, Provedoria de Justiça, 1991.

<sup>40</sup> Cfr. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, edição anterior à revisão constitucional de 1989, e Colaço Antunes, bibliografia citada.

<sup>41</sup> Os interesses difusos não pertencem a uma pessoa isolada ou grupo delimitado de pessoas mas a uma série indeterminada ou de imprecisa determinação; os seus titulares não estão ligados por um vínculo jurídico definido. Como refere Giannini, no dia em que o interesse difuso encontrar um portador será um interesse colectivo. Este interesse inscreve-se simultaneamente na esfera jurídica de cada cidadão e integra o património do grupo. Quanto ao seu objecto, este traduz-se num bem indivisível, no sentido de ser insusceptível de divisão em quotas atribuídas individualmente a cada um dos interessados e insusceptível de esgotamento.

Ainda que muitos autores considerem que interesses difusos e interesses colectivos são sinónimos, pois, assentam na ideia de interesse público, deve ser feita, na opinião do Dr. Colaço Antunes, clara distinção entre os conceitos. Os interesses colectivos têm um portador, concreto e determinado, tendo como base uma estrutura organizativa que surge de uma relação de interesses estabelecida para a prossecução de um fim comum, existindo uma estrutura tendencialmente unitária do colectivo, podendo assim ser considerado um interesse privado, de um grupo ou de uma categoria. Quanto aos interesses difusos apresentam-se sem sujeito concreto, indeterminados, não só quanto ao sujeito mas também quanto ao objecto, traduzindo de forma plural e heterogénea o interesse público. Por outro lado, e referindo-se a formas de tutela judicial, o interesse colectivo é um interesse juridicamente tutelado, ao contrário do interesse difuso.

Este autor refere também que a doutrina italiana distingue entre interesses difusos em sentido próprio e impróprio. Os direitos difusos em sentido impróprio são aqueles em que não se verifica a coexistência de todos os caracteres do interesse difuso, porque a ordem jurídica atribui a sua titularidade a determinado ente público ou privado, transformando-os em interesses colectivos.

Sendo grande a ambiguidade terminológica entre interesses difusos e interesses colectivos, não se afigura ser a mesma relevante no âmbito deste trabalho, pois não parece que fosse intenção do legislador constituinte distingui-las conceitualmente, mas sim procurar adequada tutela jurisdicional à defesa dos interesses difusos e colectivos, focando-se antes a titularidade plurindividual do interesse.

## **2. A tutela dos interesses difusos**

A tutela dos interesses difusos pode adquirir efectividade prática através de dois meios: um direito de participação a nível procedimental e a atribuição de uma forma de acção judicial, de legitimação para agir processualmente em defesa daqueles direitos.

A participação procedimental deve possibilitar que o cidadão intervenha, individual ou colectivamente, nas decisões administrativas, expressando os seus interesses ou de determinado grupo, em conexão com o princípio da democracia participativa.

Para a protecção dos interesses difusos deve ser dada relevância, num primeiro plano, às relações entre a Administração e o particular, para que este possa conhecer validamente as exigências e carências do grupo, só devendo

tomar uma decisão depois de ouvir o interessado. A participação na emanção de uma decisão da Administração implica uma primeira especificação do interesse a tutelar, sendo, de modo geral, tutelados os interesses difusos em sentido impróprio, isto é, aqueles que são representados por uma entidade colectiva.

Ao permitir-se a intervenção a nível procedimental dos representantes de determinado grupo, deve posteriormente ser legitimada a tutela judicial dos seus interesses que, ainda que independente, é complementar.

O problema da tutela judicial dos interesses difusos está intimamente ligado com um problema de direito processual, a legitimidade para agir. As vias processuais típicas não se encontram adaptadas à protecção dos interesses difusos, em virtude de não reconhecerem capacidade judicial activa aos entes representativos desses interesses, ou aos cidadãos individualmente. Como conclui João Correia, no seu artigo sobre interesses difusos e legitimidade processual, o direito adjectivo virou as costas aos direitos económicos, sociais e culturais, criando obstáculos à sua efectivação; a conexão entre direito substantivo e direito adjectivo foi substituída por uma relação conflituante, ou, no mínimo, pelo total desacompanhamento do direito subjectivo pelo direito adjectivo.

A forma mais eficaz de defesa desses interesses será a atribuição de legitimidade por categorias ou grupos, sem prejuízo da legitimidade de cada cidadão, como direito cívico, em situações de direito difuso impróprio<sup>42</sup>.

Através da tutela destes interesses por parte dos cidadãos, realiza-se uma forma de participação do cidadão na administração da justiça, deixando de competir somente aos Estados a defesa do interesse público e, ultrapassando-se a figura do interesse pessoal e directo, de acordo com a qual a acção do parti-

---

<sup>42</sup> Num artigo referente à tutela dos interesses difusos no Direito brasileiro, apresentam-se três hipóteses para defesa daqueles direitos: legitimação concorrente dos co-titulares, que ficam habilitados a agir em juízo na defesa do interesse comum (disciplina da acção popular), legitimação de pessoas colectivas cujo fim institucional consista precisamente na defesa dos interesses respectivos e legitimidade por parte de órgãos do aparelho estatal, de que constitui protótipo o Ministério Público. Também noutro artigo, relativo à mesma matéria, se defende que a legitimação das associações em defesa dos direitos dos seus associados deveria constar de legislação geral, no que se refere à acção judicial para prossecução das suas finalidades institucionais. Enquanto estas tendências vão sendo consolidadas, tem-se considerado a acção popular como meio de defesa adequado à prossecução daqueles direitos. A acção popular garante o direito democrático de participação na vida pública, podendo ser vista, a par da tutela de interesses difusos, como expressão de participação política. A acção popular como instrumento de defesa dos interesses difusos constitui um interessante exemplo de técnica processual, que soube harmonizar as regras tradicionais ao novo instituto, com a necessária prudência e criatividade. Cfr. Ada Grinover, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi nel sistema Brasiliano*, bibliografia citada.



cular só é admissível quando a tutela do seu interesse coincidir com a protecção da sua esfera individual.

Uma análise da jurisprudência de direito comparado demonstra que tem sido seguido um critério subjectivo, favorecendo o acesso à área jurisdicional a sujeitos associativos, devido ao reconhecimento da efectiva idoneidade do grupo e reconhecimento de um interesse próprio. Assim, a tutela dos interesses difusos tem sido reduzida aos interesses colectivos ou interesses difusos em sentido impróprio pois, no que respeita aos interesses difusos em sentido próprio, apenas nos encontramos num estágio fluído de agregação daqueles interesses.

Nos Estados Unidos da América, para fazer face à natureza do problema, surgiram os “public interest lawyers”, advogados organizados segundo modelos privados, institucionalmente definidos, que dedicam a sua actividade à tutela deste tipo de interesses. A origem desta forma de organização pode ser encontrada nas associações que se formaram ocasionalmente para defesa dos direitos civis, nomeadamente para defesa do direito de expressão, reunião e associação. Posteriormente, os “public interest lawyers” alargaram o seu campo de acção a matérias como a defesa do consumidor e do ambiente, tendo, através da interposição gradual de acções contribuído para alargar os limites de legitimação para agir em defesa dos interesses difusos. Através do instituto das “class actions”, regulamentadas na Rule 23 da Federal Rules of Civil Procedure, em caso de titularidade de um direito ou direitos conexos, da parte de uma pluralidade de sujeitos, em que o número seja de tal ordem que torne impossível a sua participação em juízo, um dos membros da classe poderá agir em representação da categoria ou do grupo.

Para a legitimação para agir por parte de entes associativos houve necessidade de subjectivar os interesses difusos, definindo-se critérios de subjectivação como a ligação territorial, reconhecimento do fim estatutário e representação adequada dos titulares de interesses difusos.

### 3. A tutela dos interesses difusos no Direito português

A Constituição da República Portuguesa dedica os seus artigos 60.º, 66.º e 78.º à protecção dos direitos dos consumidores, direito ao ambiente e património cultural, consagrando, como já exposto no presente trabalho, o direito de acção popular, como instrumento de defesa destes interesses <sup>43</sup>.

A nível de legislação ordinária e de participação procedimental, a **Lei de Defesa do Consumidor** <sup>44</sup> consagra a defesa dos seus direitos, assegurando-lhes a participação, por via representativa, na definição legal ou administrativa dos seus interesses.

Também a **Lei das Associações de Defesa do Ambiente** <sup>45</sup>, define os direitos de participação e intervenção destas junto da Administração central, regional e local, nomeadamente direito de participação e intervenção na definição da política do ambiente, concessão do Estatuto de parceiro social, direito de consulta e direito de promover procedimentos administrativos gratuitos e a **Lei de Bases do Ambiente** <sup>46</sup>, define o princípio da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e execução da política do ambiente.

Na sequência do que a doutrina vem há muito preconizando, o artigo 53.º do **Código de Procedimento Administrativo** <sup>47</sup> consagra a legitimidade para a protecção de interesses difusos aos cidadãos a quem a actuação administrativa provoque ou possa provocar prejuízos relevantes em bens fundamentais como a saúde pública, habitação, educação, património cultural, ambiente, ordenamento do território e qualidade de vida, assim como aos residentes na circunscrição em que se localize algum bem do domínio público afectado pela acção da Administração. Tem também legitimidade para defender os interesses dos residentes de determinada circunscrição, as associações dedicadas à defesa de tais interesses, assim como os órgãos autárquicos da respectiva área.

De referir também a inserção no **Estatuto do Provedor de Justiça** <sup>48</sup>, na sua alínea *e*) do n.º 1 do artigo 20.º, de norma que lhe atribui competência para intervir, nos termos da lei aplicável, na tutela de interesses colectivos e difusos, quando estejam em causa entidades públicas.

---

<sup>43</sup> Estes direitos são também consagrados internacionalmente na Declaração Universal dos Direitos do Homem, Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Convenção Europeia dos Direitos do Homem e Convenções e Recomendações da O.I.T. e normas de direito comunitário, vinculando o Estado português, nos termos do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>44</sup> Lei n.º 29/81, de 22 de Agosto.

<sup>45</sup> Lei n.º 10/87, de 4 de Abril.

<sup>46</sup> Lei n.º 11/87, de 7 de Abril.

<sup>47</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.

<sup>48</sup> Lei n.º 9/91, de 9 de Abril.

Quanto à tutela jurisdicional de tais direitos, para além das referências já feitas relativas à atribuição do direito de acção popular em matéria de protecção do património cultural e consagração constitucional do direito de acção popular no âmbito da protecção de interesses difusos, a **Lei das Associações de Defesa do Ambiente**, no seu artigo 7.º dispõe que as ditas associações têm legitimidade para accionar as acções necessárias à prevenção ou cessação de actos ou omissões de entidades públicas ou privadas que constituam factor de degradação do ambiente e recorrer contenciosamente dos actos administrativos que violem as disposições legais que, nos termos do artigo 66.º da Constituição da República, protegem o ambiente e a qualidade de vida.

Já no que respeita à **Lei de Defesa do Consumidor**, as associações de defesa do consumidor não têm legitimidade para desencadear acções visando a tutela dos interesses colectivos dos consumidores, apenas podendo intervir como parte acessória nas acções propostas pelo Ministério Público (alínea *h*) do art. 13.º). Por esta razão, com o Projecto de Lei n.º 439/V<sup>49</sup>, apresentado pelo deputado independente Pegado Liz, visa-se conferir às associações de consumidores legitimidade activa em quaisquer processos judiciais em que se discuta a defesa dos seus direitos, bem como o direito de representação dos seus associados em qualquer processo conexo com a defesa dos seus direitos e interesses, ampliando os direitos contidos na Lei n.º 29/81, de 22 de Agosto.

No entanto, as **associações de defesa do consumidor**, com representatividade genérica, gozam de legitimidade activa relativamente às acções destinadas a obter a condenação na abstenção do uso ou da recomendação de cláusulas contratuais gerais<sup>50</sup>, tendo a possibilidade de se constituírem assistentes nos processos por crimes económicos<sup>51</sup>

Também a Lei das Rendas<sup>52</sup> garante no seu artigo 49.º o direito de representação das associações de inquilinos, intervindo em processos cíveis, administrativos e criminais conexos com questões de habitação.

No entanto, apesar do nosso ordenamento jurídico já consagrar, nos termos antes expostos, algumas disposições que permitem às associações representativas deste tipo de interesses um papel mais activo na defesa dos mesmos, constata-se que o espírito associativo de defesa do interesse geral tem muito pouco relevo, comparativamente ao que acontece em países como os Estados Unidos da América. O certo é que, para além das condicionantes culturais,

---

<sup>49</sup> *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 4, de 3 de Novembro de 1989.

<sup>50</sup> Cfr. o n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de Outubro.

<sup>51</sup> Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro.

<sup>52</sup> Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro.

a constituição de associações acarreta elevados custos notariais e de registo, encontrando-se, em certos casos, dependente de exigências legais, nomeadamente um número mínimo de associados <sup>53</sup>.

Papel mais relevante tem sido atribuído ao **Ministério Público**, não só porque o artigo 221.º da Constituição da República Portuguesa e o artigo 3.º da sua Lei Orgânica<sup>54</sup>, obrigam à sua intervenção em processos em que estejam em causa interesses públicos, mas porque legislação específica nestas matérias lhes confere tal legitimidade.

A Lei de Bases do Ambiente atribui competências ao Ministério Público para defesa dos valores por ela protegidos <sup>55</sup> e o n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 29/81, de 22 de Agosto, estatui que o Ministério Público tem intervenção principal nas acções cíveis tendentes à tutela dos interesses colectivos dos consumidores <sup>56, 57</sup>.

Ainda que não exista muita jurisprudência sobre este tema, o que poderá ser considerado revelador da fraca protecção conferida aos interesses difusos, é de referir um acórdão de 6 de Janeiro de 1988, do Supremo Tribunal de Justiça <sup>58</sup>. A autora, invocando um direito subjectivo e interesse legítimo, pedia a condenação dos réus a absterem-se de urbanizar na zona de protecção da Casa dos Carneiros, de que era proprietária, inserida numa zona de protecção urbanística. Os réus contestaram, invocando a ilegitimidade da autora e, tendo no despacho saneador a mesma sido considerada parte legítima, recorreram, com os mesmos fundamentos. Tendo a questão subido ao Supremo Tribunal de Justiça, este pronunciou-se pela legitimidade da autora, argumentando que embora objectivamente os interesses difusos se estruturam como interesses supra-individuais, existe o interesse de cada indivíduo pelo facto de pertencer

---

<sup>53</sup> Cfr. alínea b) do artigo 12.º da Lei de Defesa do Consumidor.

<sup>54</sup> Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, alterada pela Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto.

<sup>55</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 45.º da Lei n.º 11/87 e Circular n.º 5/89 da Procuradoria-Geral da República, de 13 de Fevereiro.

<sup>56</sup> O artigo 84.º do projecto de Código de Processo Civil reconhece legitimidade ao Ministério Público para propor ou intervir nas acções destinadas à defesa do meio ambiente, de valores histórico-culturais ou que respeitem a um número significativo de pessoas.

<sup>57</sup> De referir dois casos em que se destaca a intervenção do Ministério Público, tendo como finalidade a tutela de interesses difusos. No caso denominado “Quinta do Taipal”, o Ministério Público vem instaurar providência cautelar não especificada contra os proprietários da referida quinta por, ignorando que se tratava de zona classificada de reserva natural, se prepararem para enxugar os terrenos para proceder à cultura de arroz, requerendo que aqueles se abstivessem de actos que pusessem em causa o equilíbrio ecológico da zona. A providência foi decretada nos termos requeridos por despacho de 30 de Junho de 1989. No processo das cegonhas, ao abrigo da Lei da Caça, foi formulado, pelo Delegado do Procurador da República, pedido cível ao abrigo da tutela de interesses difusos.

<sup>58</sup> Acórdão de 6 de Janeiro de 1988, 1.ª Secção, processo n.º 75 593, in *Tribuna de Justiça*, Janeiro de 1988.

à pluralidade de sujeitos a que se refere a norma que tutela esse interesse. A nível individual, o interesse difuso encontra protecção no quadro do ordenamento clássico, nomeadamente dos direitos de personalidade, sendo a legitimidade activa do sujeito portador do interesse difuso aferida pela utilidade derivada da precedência da acção.

#### **IV. CONCLUSÕES**

1. O direito de acção popular reúne as características necessárias para, depois de regulamentado e aplicado, ser um instrumento importante de realização da democracia participativa.

2. A atribuição deste direito adquire relevância quando os critérios normais de atribuição de legitimidade não são suficientes para assegurar a efectivação da tutela judicial de certos interesses, permitindo alargar a legitimidade processual a cidadãos, individual ou colectivamente organizados, prescindindo do clássico limite do interesse directo e pessoal.

3. O legislador constituinte, quando da 2.<sup>a</sup> revisão constitucional, teve o propósito de densificar e ampliar o conceito clássico de acção popular, considerando que este instrumento seria um dos meios adequados à protecção de interesses difusos, ao lado dos demais consagrados legalmente, nomeadamente o direito de participação procedimental.

4. A grande amplitude conferida a este direito, englobando numa única figura o direito de acção popular clássico e o direito de acção popular para protecção de interesses difusos e colectivos, levou a que ainda não se tenha chegado ao consenso necessário à aprovação de legislação ordinária regulamentando este instituto.

5. Sendo o direito de acção popular, tradicionalmente entendido como um direito de acção judicial, penso não ser de considerar que tenha sido renovado, de maneira a integrar a participação procedimental; a consagração da protecção de interesses difusos no Código de Procedimento Administrativo poderá vir a dar menos relevância a esta questão, pois já se reconheceu legalmente a importância primordial da dimensão da participação procedimental, na protecção dos interesses difusos.

6. A consagração constitucional deste direito só adquirirá efectividade prática quando da sua regulamentação, estando a sua maior ou menor amplitude conferida ao direito de acção popular na dependência do legislador ordinário, ao delimitar os termos e limites do seu exercício.



## BIBLIOGRAFIA

**Agrifoglio, Sergio** — “Riflessioni critiche sulle azioni popolari come strumento di tutela degli interessi collettivi”, Comunicazione presentata al Convegno di Pavia su “Le azione a tutela di interessi collettivi”, in *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1974, anno XXIV, p. 1395.

**Amaral, Freitas do** — *Manual de Direito Administrativo*, vol. IV., p. 157.

**Andrade, Robin** — *A acção popular no direito administrativo Português*, Coimbra, 1967.

**Azevedo, Luís Eloy** — “Processo das cegonhas: Base para uma apresentação transversal da prossecução dos interesses difusos”, in *Direitos fundamentais do Cidadão, da Lei à realidade, Revista do Ministério Público*, Cadernos, n.º 5, 1990, p. 245.

**Barbosa Moreira, J. Carlos** — “A legitimação para a defesa dos interesses difusos no Direito Brasileiro”, *Revista Forense*, vol. 276, ano 77, 1981, p. 1.

**Bielsa, Rafael** — “A acção popular e o poder discricionário da administração”, *Revista Forense*, p. 34.

**Blanco, Angel Sanchez** — “Participación como coadyuvante del Estado social democratico de derecho”, in *Revista de administración publica*, mayo-agosto, 119, 1989.

**Bruno, Tommaso** — “Azione Popolare”, in *Il Digesto Italiano*, vol. IV, parte seconda, 1893-1899, p. 953.

**Caetano, Marcello** — *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, Coimbra, 9.ª ed., 1983.

**Campos Filho, P. Barbosa** — “A acção popular constitucional”, in *Revista Forense*, vol. 157, ano 52, 1955, p. 21.

**Canotilho, Gomes e Moreira, Vital** — *Direito Constitucional*, 4.ª ed., Coimbra, 1986;

*Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991;

*Constituição da República Portuguesa anotada*.

**Cantucci, Michele** — “Considerazione sull’ammissibilità dell’azione popolare dinanzi al Consiglio di Stato per gli effetti di cui al n. 4 dell’art. 27 del T.U.”, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, volume primo, p. 247.

**Chiti, Mario** — *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1972.

**Colaço Antunes, Luís** — “Subsídios para a tutela dos interesses difusos”, separata da *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 45, Dezembro de 1985;

“A defesa dos interesses difusos entre a advocacia privada e a advocacia ‘pública’”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 47, Abril 1987;

*A tutela dos interesses difusos em direito administrativo: para uma legitimação procedimental*, Coimbra, 1989;

“Para uma tutela jurisdicional dos interesses difusos”, in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, vol. LX, 1984, p. 192;

“Colocação constitucional, tutela jurisdicional dos interesses difusos e acção popular de massas” — Comunicação apresentada no seminário “A tutela dos interesses difusos e o acesso ao direito e à justiça”, organizado pelo Centro de Estudos Judiciários, nos dias 17 a 19 de Janeiro, em Lisboa.

**Correia, João** — “Interesses difusos e legitimidade processual”, in *Direitos Fundamentais do Cidadão, da Lei à Realidade, Revista do Ministério Público*, Cadernos, n.º 5, 1990, p. 223.

**Crisafulli, Vezio** — “Azione Popolare”, in *Nuovo Digesto Italiano*, 1937, vol. XVI, p. 138.

**Cuenca, Humberto** — “La acción popular”, *Revista de la Facultad de Derecho, do México*. Abril-Junio 1956, tomo VI, n.º 22, p. 97.

**Denti, Vittorio** — “Le azioni a tutela di interessi collettivi”, in *Revista di Diritto Processuale*, vol. XXIX, anno 1974, p. 533.

**Fagundes, Seabra** — “A posição do autor nas acções populares”, in *Revista Forense*, vol. 163, ano 53, 1956, p. 2.

**Ferreira Dias, Pedro Manuel** — “O Ministério Público e a defesa do ambiente”, in *Direitos Fundamentais do Cidadão, da Lei à Realidade, Revista do Ministério Público*, Cadernos, n.º 5, 1990.

**Grinover, Ada** — “La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi nel sistema Brasiliano”, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, anno XXXVII, 1984, p. 66;

“Azioni collettivi a tutela dell`ambiente e dei consumatori, Le legge brasiliana 24 Luglio 1985”, in *Rivista di Diritto Processuale*, anno XLI, n.º 1, 1986, p. 101.

**Lévi, Franco** — “Partecipazione e organizzazione”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4, 1974.

**Lopes do Rego, Carlos** — “Reflexos imediatos da consagração constitucional do direito de acção popular no âmbito da jurisdição civil”, in *Direitos Fundamentais do Cidadão, da Lei à Realidade, Revista do Ministério Público*, Cadernos, n.º 5, 1990, p. 203.



**Lugo, Andrea** — “Azione Popolare”, *Enciclopédia del diritto*, vol. IV, pág. 861.

**Magalhães, José** — “Ambiente de perdição, acções de salvação: A acção popular ecológica e o direito às compensações por prejuízo ambiental no horizonte português de 1992”, in *Revista de Direito Público*, n.º 8, ano IV, Julho/Dezembro, 1990, p. 9.

**Marques, José Frederico** — “As acções populares no direito brasileiro”, in *Revista Forense*, vol. 177, ano 55, 1958, p. 47.

**Meirim, José Manuel** — “A tutela dos interesses difusos, a acção popular e o papel do Ministério Público”, in *Direitos Fundamentais do Cidadão, da Lei à Realidade, Revista do Ministério Público*, Cadernos, n.º 5, 1990, p. 20.

**Miranda, Jorge** — “O quadro dos direitos políticos na Constituição”, in *Estudos sobre a Constituição*, vol. I, 1977;

*Manual de Direito Constitucional*, tomo IV, Coimbra, 1988.

**Moron, M. Sanchez** — *La participación del ciudadano en la administración pública*, Madrid, 1980.

**Neves, Ribeiro** — “O Ministério Público e a protecção dos interesses difusos”, in *Direitos Fundamentais do Cidadão, da Lei à Realidade, Revista do Ministério Público*, Cadernos, n.º 5, 1990, p. 195.

**Pactet, Pierre** — *Institutions Politiques, Droit Constitutionnel*, Masson, 1981.

**Paladin, Livio** — “Azione popolare”, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. II, p. 88.

**Ramirez, Manuel** — “La participación política”, *Temas clave de la Constitución Española*, Madrid, 1985.

**Raposo, Mário** — *Os direitos das pessoas e o interesse geral*, Provedoria de Justiça, 1991.

**Reis, João Pereira** — “Direito ao Ambiente-Interesse difuso ou direito subjectivo?”, in *Direitos Fundamentais do Cidadão, da Lei à Realidade, Revista do Ministério Público*, Cadernos, n.º 5, 1990.

**Sartori, Giovanni** — “Théorie de la démocratie”, *Collection analyse politique*.

**Zampetti, P. L.** — Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, in *Studi in memoria de Carlo Espositi*, volume terzo, Padova, 1973.

**Interesses difusos e Direito de Acção Popular**, Compilação da Biblioteca da Assembleia da República, *Cadernos de informação*, série III, Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Assembleia da República.

**Projecto de Lei n.º 439/V** — Representação colectiva dos consumidores (apresentado pelo deputado independente Pegado Lis), *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 4, de 3 de Novembro de 1989, p. 90.

**Projecto de Lei n.º 480/V** — Acção Popular (apresentado pelo Partido Comunista Português), *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 21, de 17 de Fevereiro de 1990, p. 846.

**Projecto de Lei n.º 465/V** — Exercício do direito de acção popular (apresentado pelo Partido Socialista), *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 13, de 20 de Janeiro de 1990, p. 643.

**Projecto de Lei n.º 480/V** (Acção Popular) — Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 21, de 17 de Fevereiro de 1990, p. 845.

**Projecto de Lei n.º 480/V** ( Exercício do direito de acção popular ) — Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 22, de 23 de Fevereiro de 1990, p. 892.

Discussão na generalidade dos **Projectos de Lei n.ºs 465/V** (Exercício do direito de acção popular) e **480/V** (Acção popular), *Diário da Assembleia da República*, de 21 de Fevereiro de 1990, I Série, n.º 46.

Acta n.º 15, da reunião de 12 de Maio de 1988 — Discussão do 5.º relatório da subcomissão da Comissão Eventual da Revisão Constitucional, respeitante aos artigos 48.º a 52.º e respectivas propostas de alteração, *Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 17-RC, de 15 de Junho de 1988.