

A impopularidade da “legitimidade popular”

Anotação ao Acórdão do STA de 24 de Junho de 2021 (proc. 059/20.4BEDPL)

Carla Amado Gomes

Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Católica (Porto)

SUMÁRIO: I. O ACÓRDÃO. II. ANOTAÇÃO. 1. Legitimidade popular para defesa de interesses difusos e legitimidade popular para defesa de direitos individuais homogêneos. 2. Legitimidade popular para defesa de interesses difusos e sindicância popular da legalidade de deliberações autárquicas. III. CONCLUSÃO.

I. O ACÓRDÃO

O acórdão subjacente à presente anotação foi prolatado pelo STA no âmbito de um pedido de revista (artigo 150.º do CPTA^[1]), na sequência de uma decisão de primeira instância que não reconheceu legitimidade ao autor para defender o ambiente, e de um acórdão do TCA-Sul que entendeu o contrário. Coube ao STA “desempatar” – e, na minha perspectiva, não da melhor forma.

A razão da escolha é, assim, puramente processual e prende-se com a necessidade de destrinçar entre três abordagens possíveis à

[1] Todos os artigos referidos sem indicação de fonte são do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).

justiça ambiental: a legitimidade pública autárquica (presente nos artigos 55.º, n.º 2, e 73.º, n.º 1, alínea d), do CPTA); a legitimidade popular para defesa de interesses difusos (com sede geral no artigo 9.º, n.º 2, do CPTA, por remissão para a Lei 83/95, de 31 de Agosto (LAP) – na dimensão aplicável a interesses difusos); e a legitimidade popular para defesa de direitos individuais homogêneos (a qual se deve ancorar no artigo 9.º, n.º 1, do CPTA, mas que tem na especial natureza da representação processual atípica sediada no artigo 14.º da LAP um complemento essencial). A escolha de cada uma delas obedece a pressupostos diversos: no primeiro caso, trata-se de defesa da legalidade numa lógica de “pedido de prestação de contas” pelo cidadão eleitor, aos autarcas que elege, relativamente a decisões emanadas de órgãos que estes integram, independentemente dos bens jurídicos cuja defesa se promove; nos segundo e terceiro casos, a identificação dos bens jurídicos envolvidos na “relação material controvertida” é decisiva para atestar a condição de legitimidade em que o autor se suporta^[2].

No caso *sub judice*, o autor é um cidadão residente no município do Corvo (ilha do Corvo) e pretende impugnar a decisão de contratar na base de um concurso para adjudicação de um contrato de empreitada de concepção, construção e fornecimento de uma central de valorização energética de resíduos na ilha de São Miguel (nos municípios de Ponta Delgada e Ribeira Grande). Fê-lo articulando os artigos 101.º; 55.º, n.º 1, alínea f); 9.º, n.º 2, e 1.º, n.º 2; e 2.º, n.º 1, da LAP, com vista a conseguir a anulação da decisão referida, por alegadamente esta conduzir à instalação de uma infraestrutura que gerará «a libertação, em grande escala, de dióxido de carbono de

[2] Sobre estas três situações, veja-se CARLA AMADO GOMES, “Os tribunais administrativos em defesa do Direito do Ambiente”, em curso de publicação nos *Cadernos de Justiça Administrativa*.

origem fóssil» (artigo 71.º da petição inicial) – efeito que impactará fortemente, segundo o Estudo de Impacto Ambiental subjacente à DIA (de 2011 e que se indica como tendo caducado em 2015), no clima, geologia, solos, recursos hídricos, flora, fauna, paisagem, qualidade do ar, ambiente sonoro e ambiente socioeconómico.

O TAF de Ponta Delgada entendeu que esta formulação não identifica nem muito menos densifica o interesse difuso cuja protecção se almeja – tese sufragada pelo STA, que considerou que o autor não descreveu, «de forma factual, clara e inequívoca, o modo como os cidadãos/população da Ilha de São Miguel serão (ainda que potencialmente) afectados pelas ilegalidades que invoca, e de que modo é que a qualidade de vida dos mesmos será, em concreto, afectada, ou em que medida a mesma provoca concretas alterações ambientais que se podem repercutir de forma negativa no bem-estar e interesses de toda a comunidade». De permeio, em apelação, o TCA-Sul entendeu (com um voto de vencido) estar caracterizada uma lesão, potencial, de natureza *uti universi*, o que corresponde à identificação de uma ameaça a um interesse difuso, o ambiente. Foi deste acórdão que a ré pediu revista ao STA.

Para além de descartar a legitimidade do recorrido, o STA ainda se pronunciou enigmaticamente sobre as regras de legitimidade na acção impugnatória (artigo 55.º) por referência à remissão do artigo 101.º para “os termos gerais”, parecendo entender que, no âmbito do artigo 55.º, quando se impugne a legalidade de deliberações de órgãos autárquicos, o n.º 2 consome o n.º 1, alínea f).

II. ANOTAÇÃO

Nas linhas que se seguem, procurarei demonstrar que nenhum destes entendimentos é correcto. No primeiro caso, porque se confundiu legitimidade popular para defesa de interesses difusos com legitimidade popular para defesa de direitos individuais homo-