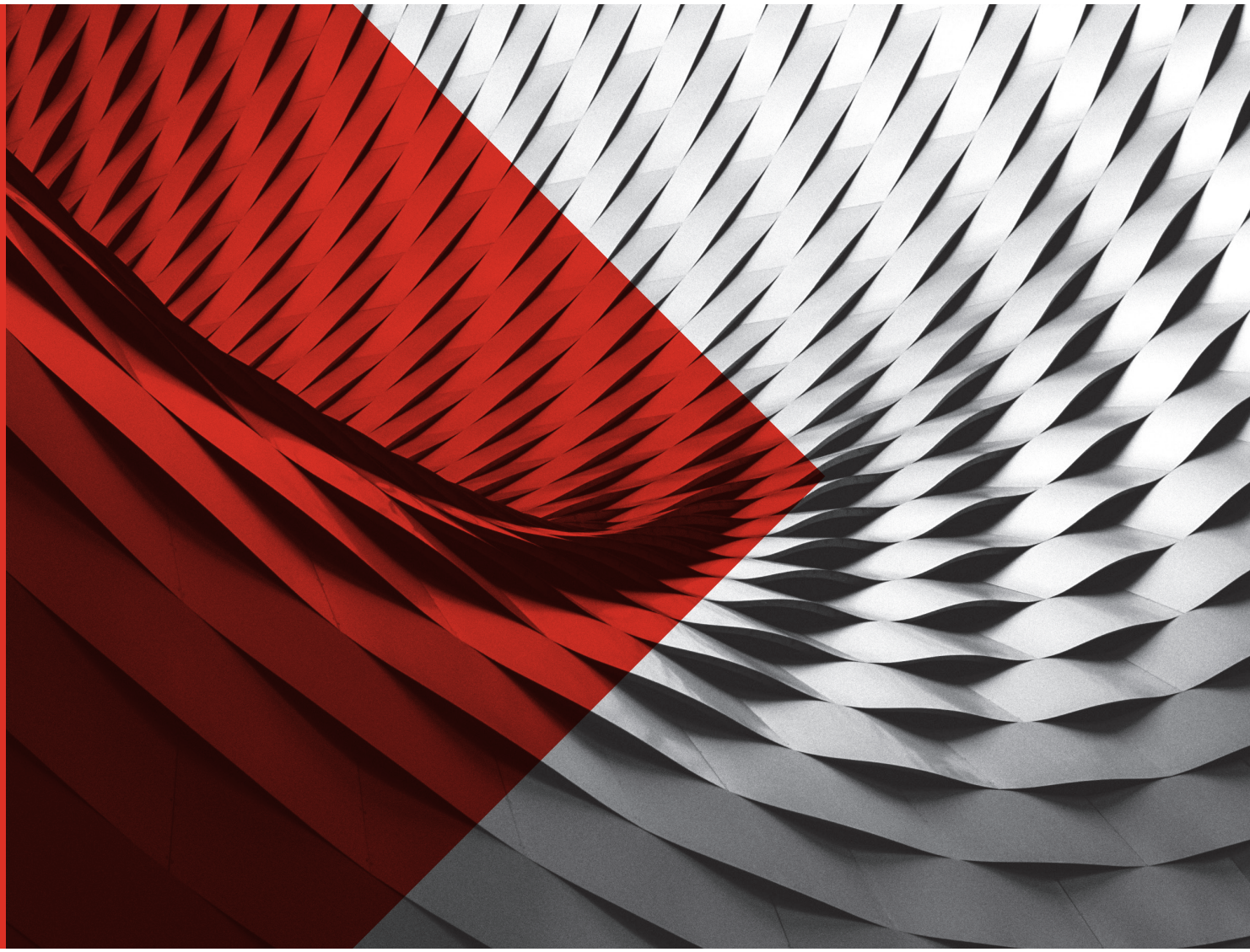
CJP
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS
CIDP
CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO

A «LEGITIMIDADE» DO INTERESSE NA LEGITIMIDADE ACTIVA DE PARTICULARES PARA IMPUGNAÇÃO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

JOSÉ DUARTE COIMBRA



A «legitimidade» do *Interesse* na Legitimidade Activa de Particulares para impugnação de actos administrativos

José Duarte Coimbra

TRABALHO DE ORAL DE MELHORIA

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO

2012/2013

PROF. DOUTOR VASCO PEREIRA DA SILVA

ÍNDICE

Nota Prévia 2

§1. Identificação do Problema 3

§2. Ter um interesse: redefinição analítica
2.1. O interesse que interessa 5
2.2. Conclusão parcial 7

§3. A Santíssima Trindade: *directo, pessoal e legítimo*
3.1. A história… 7
3.2. … e o que dela restou 9
3.3 Entrincheirado: o interesse processual 10

§4. Conclusões
4.1. Uma leitura integrada da legitimidade activa 13
4.2. A identificação de posições subjectivas 14

Bibliografia 17

Nota Prévia[1]

I. As linhas que se seguem não constituem um trabalho *acabado.* São, antes, uma versão revista e aprofundada do texto que serviu de base a uma das publicações no blogue da cadeira de Contencioso Administrativo e que viria a servir como suporte escrito à oral de melhoria.

II. Ao título original - "*Do interesse da referência a "interesse" no art. 55.º/1 a) do CPTA"* - segue-se agora um outro. A razão da alteração é simples: o agora adoptado é, ao que se julga, mais imediatamente conexo com o exacto problema com que se defronta o trabalho e que, sem prejuízo de densificações ulteriores, se pode situar da seguinte forma: trata-se de apurar o *sentido* de a legitimidade activa dos particulares para impugnação de actos administrativos, tal como se encontra prevista na al. *a)* do art. 55.ª/1 CPTA, se encontrar definida por referência a um *interesse directo e pessoal.* A locução inicial do novo título - *A legitimidade do interesse na legitimidade* - assume, ela própria, o objectivo de evidenciar a «confusão» que rodeia o tratamento desta matéria. «Confusão» que, em última análise, surgiu como *ponto de partida* para o tratamento do problema. O que se segue é, pois, uma tentativa de colocar alguma «ordem» no problema.

III. Em útimo termo, o que se segue pretende ser um exercício de *afinamento conceptual.* Afinal, o que significa, em Contencioso Administrativo, que um particular tenha legitimidade para impugnar um acto? E qual a relação desta legitimidade com o conceito de *interesse* e com o interesse em agir*?* As interrogações apenas são simples na sua formulação. É que, em último termo, a construção que se faça do pressuposto processual «legitimidade» irá implicar, por si só, um *modo de olhar* todo o processo administrativo. Sobre o que aqui se adopta, e em jeito de pré-compreensões essenciais, podem alinhavar-se duas: *i)* uma compreensão *subjectivizada* de todo o regime processual administrativo português, que se adeque ao programa constitucional vigente na matéria; *ii)* um tratamento dogmático essencialmente *processualizado,* no sentido de reforçar a sua autonomia enquanto ramo adjectivo e, portanto, dependente dos conceitos sólidos e já experimentados no processo civil.

[1] A redacção do presente trabalho terminou no dia 28 de Fevereiro de 2013 e está, por opção, em desacordo com o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

§1. Identificação do Problema

I. O art. 55.º/1 *a)* do CPTA fixa como critério especial[2] de aferição da legitimidade processual activa dos particulares para a impugnação de actos administrativos a expressão *"ser titular de um interesse pessoal e directo"* [3]. Aquilatar do significado desta expressão é o que se pretende fazer. De onde se partirá para a análise da sua prestabilidade. Neste percurso, outros aspectos serão versados, quer a título instrumental - p. ex., as possibilidades de um conceito operativo de *interesse* em Direito - quer a título de conclusões secundárias - p. ex., a *pretensa* relevância da expressão em causa no que toca ao interesse processual (*interesse em agir*).

II. Avançando mais a fundo sobre o concreto problema que pretende ser tratado, pode afirmar-se que ele se traduz na dúvida relativa à possibilidade de a legitimidade activa de particulares para impugnação de actos administrativos ser aferida tendo em conta *meros interesses de facto* [4], i. é., não decorrentes de uma posição normativo-subjectiva[5] identificável e que, num entendimento corrente, se traduziriam numa *utilidade,* numa *vantagem*[6]. O surgimento da questão derivou da comprovação de que este entendimento, que se pode

---

2 *Especial* em relação ao critério geral do art. 9.º/1 *a).* Note-se que não se trata de uma relação de especialidade *proprio sensu;* antes, a especialidade quererá aqui significar "diferença". Diferença essa que, em sede de critérios aferidores da legitimidade activa no processo administrativo se traduz, globalmente, num seu alargamento em relação ao critério geral. V., a este repeito, o Ac. STA de 29/10/2009 (Proc. 01054/08; Relator: Costa Reis), onde se fala numa *adaptação* do princípio geral que constaria do art. 9.º/1 e que se traduziria num *alargamento da possibilidade daquele que não é titular da relação material controvertida poder propor uma acção.* Cfr., ainda, AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo* pp. 221-222, nas quais o A. aponta ainda as razões *materiais* para as diferenças e que, em geral, se prendem com a variabilidade de valores a prosseguir por cada meio contencioso.

3 Omite-se, dada a sua irrelevância para o que se pretende analisar, quer a primeira parte *"Quem alegue";* quer a segunda parte *"designadamente (…)".* Em relação à primeira, note-se que, à semelhança do que acontece com o art. 9.º, ela é prova da consagração da autonomia da legitimidade enquanto pressuposto processual em relação às concretas condições de procedência da acção. - v., entre tantos, AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.,* p. 219 - e que, em último termo, significam, tal como no processo civil, a consagração da teoria *subjectivista,* ou *da possibilidade,* que se traduz na circunstância de o preenchimento da legitimidade processual se bastar com a alegação, pelo A., da existência de uma *relação jurídica material* - sobre sito, em geral, cfr. REMÉDIO MARQUES, *Acção Declarativa à Luz do Código Revisto,* pp. 377-380; e ainda, contrapondo à teoria da possibilidade a teoria *da concludência,* VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um Contencioso Administrativo dos Particulares,* p. 128. Quanto à segunda, note-se que, a ser procedente o entendimento corrente sobre esta matéria, ela significaria que a lesão de um direito/interesse legítimo seria apenas uma das hipóteses (exemplificativa) através das quais um sujeito se poderia ver investido de legitimidade activa em sede de impugnação de actos administrativos. Ou seja: a lesão nos direitos ou interesses legalmente protegidos seria apenas um dos casos em que o sujeito seria titular de um *interesse pessoal e directo* e não o único.

4 Algo expressamente admitido por A. como VIEIRA DE ANDRADE, *Justiça Administrativa (Lições),* 11.ª ed., p. 191; SÉRVULO CORREIA, *Direito do Contencioso Administrativo,* I, 2005, pp. 721 ss.; ou CARLOS FERNANDES CADILHA, *Legitimidade Processual,* in *CJA,* 34, p. 18, entre outros.

5 Já que, como se sabe, as posições subjectivas são, atento o seu carácter jurídico, resultado de normas. No sentido da identificação das situações jurídicas subjectivas como "dimensões subjectivas das normas", v., por todos, RICCARDO GUASTINI, *La Sintassi del diritto,* 2011, p. 83.

6 Cfr., p. ex., MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos Comentado,* p. 364: *"O requisito de um interesse directo e pessoal no provimento da impugnação significa que a anulação (ou declaração de nulidade) do respectivo acto administrativo há-de traduzir-se numa vantagem ou num* benefício específico imediato *para a esfera jurídica ou económica do autor."*

apelidar de *tradicional,* sendo dominante na doutrina e jurisprudência[7] nacionais, não era, no entanto, totalmente pacífico. A seu lado, coloca-se a posição de AA. como RUI MACHETE[8] ou VASCO PEREIRA DA SILVA[9], segundo os quais se nega aquela possibilidade; ou melhor: se convola essa *aparente* possibilidade em situações susceptíveis de, na verdade, serem reconduzidas à identificação de posições subjectivas dos particulares. Avançando a conclusão, refira-se que se toma por *correcta* esta segunda. No que vai implicado o entendimento de que a configuração da legitimidade activa dos particulares para a impugnação de actos administrativos como podendo basear-se em algo de *ajurídico* se toma como improcedente.

III. As razões essenciais de esta questão se afigurar como verdadeiro *problema* surgem do facto de se associar à legitimidade o conceito de *interesse,* que surgiria aqui como sua *condição.*[10] Associação que é explicável em termos históricos mas que, ao que se julga, não possui hoje qualquer virtualidade, consistindo, antes, numa fonte inextricável de *confusões.* O facto de o art. 55.º/1 *a)* CPTA persistir nessa associação apenas talvez se explique por motivos de *imobilismo.* A legitimidade activa dos particulares é ainda definida por referência a um *interesse* já que sempre assim foi e sempre assim será (!). Pois bem: é hora de *atacar* este imobilismo, através de uma releitura das condições atributivas de legitimidade activa dos particulares em sede de impugnação de actos administrativos. Desafio que espoleta, a título primário, a necessidade da afinação do conceito de *interesse.*

---

[7] Quanto a exemplos jurisprudenciais podem citar-se, e para referir arrestos recentes, por exemplo, os seguintes: Ac. STA 10/12/2008 (Proc. 01054/98; Relator Santos Botelho); STA 20/06/2012 (Proc. 0230/12; Relator: Costa Reis), bem ilustrativo das confusões que surgem em torno dos critérios aferidores da legitimidade activa. Registe-se: *"Na acção administrativa especial, a lei não elege a titularidade da relação material controvertida como critério de aferição da legitimidade, limitando-se a exigir que o autor alegue (citação do art. 55.º/1 a)). O que significa que nesta acção o critério para se ajuizar da legitimidade é a utilidade ou vantagem que se pode retirar da anulação contenciosa do acto lesivo e, por isso, a necessidade de tutela judicial efectiva contra o mesmo".* Como se vê: subsiste nesta decisão uma profunda confusão entre o conceito de legitimidade processual e o de interesse em agir, já que a determinação daquele é feito por referência a este. V. ainda, sempre no mesmo sentido, os Acs. STA de 3/04/2001, proc. 42330; de 30/94/1997, proc. 30.263; e de 13/01/2004, proc. 1761/02.

[8] Nomeadamente em *Sobre a Legitimidade dos Particulares nas Acções Administrativas Especiais,* passim, max. p. 1121; *A legitimidade activa dos particulares e a subjectivização das normas administrativas,* p. 3; *Legitimidade dos contra-interessados nas acções administrativas comuns e especiais,* p. 629, no qual o A. afirma, sem qualquer reserva: *"O interesse pessoal é sempre uma situação jurídica não sendo suficiente a alegação de vantagens meramente económicas ou outras".*

[9] Em especial: *Para um Contencioso Administrativo dos Particulares,* pp. 122 ss.; mas tb., de forma embora não declarada, em *Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise,* p. 369.

[10] Para utilizar a expressão do título do artigo de MARCELLO CAETANO, de que adiante se dará conta: *O Interesse como Condição de Legitimidade no Recurso Directo de Anulação.*

§2. Ter um interesse: redefinição analítica

2.1. *O interesse que interessa*

I. *Interesse* é, em Direito, um conceito controvertido. Há mesmo quem duvide da sua valia[11] a nível jurídico, i. é: da sua operatividade dogmática. Não se pretende reconstruir toda a discussão existente em torno do conceito. Entende-se ser necessário, todavia, alertar para certos aspectos. Sob um ponto de vista empírico, *interesse* poderá ser traduzido de diferentes formas. Assim, *ter interesse* em algo poderá significar: *i)* ter uma *necessidade* cuja verificação desse algo satisfaz[12]*; ii)* considerar essa verificação como algo de *bom para* o seu titular; *iii)* ou ainda possuir *razões para querer* essa verificação.[13] Não se trata de saber qual o sentido correcto; apenas, em Direito, o de escolher o mais adequado.

II. Para que a exposição se torne mais clara, aplique-se cada um dos três sentidos ao contexto do art. 55.º/1 *a)* CPTA. Assim, ter um interesse - omitindo para já os seus qualificativos - na impugnação de um acto administrativo poderia, em tese, significar: *i)* que a impugnação desse acto satisfaria uma certa *necessidade* do A.*; ii)* ou que essa impugnação seria *boa para* o A.; *iii)* ou ainda que o A. possuiria *razões para querer* essa impugnação. Ora, as hipóteses *i)* e *ii)* oferecem dificuldades inultrapassáveis.[14] Em síntese, as seguintes. A configuração do interesse como meio de satisfação de uma necessidade apresenta o obstáculo da definição prévia dessa necessidade - sendo que se abre a porta para uma auto-definição, contrária à objectividade que o Direito deve prosseguir. Ora, no quadro da legitimidade processual, tal levaria a que se considerasse legítimo o sujeito que, definindo ele próprio uma necessidade pessoal, considerasse adequado o acesso a juízo como forma de a satisfazer. O mesmo se passa com a segunda alternativa. Se *algo é bom para,* daí se retira uma questão de valores: qual o valor do bem e quem o define? Estas dificuldades tornam desaconselhável o uso destes dois sentidos no Direito em geral e na questão da aferição da legitimidade em particular. Resta o terceiro sentido: *interesse* como *razão para querer*. Este

---

[11] É, no Direito Privado, a postura de MENEZES CORDEIRO, em sucessivos escritos. V., por exemplo, *Tratado,* II/I, 2009, pp. 323 ss. As reservas do A., hoje já mais mitigadas, prendem-se com a noção de interesse enquanto veículo de posições jurídicas subjectivas.

[12] Por exemplo: MARGARIDA LIMA REGO, *Contrato de Seguro e Terceiro,* pp. 185 ss.: *"interesse como relação entre o sujeito de uma necessidade e o bem que a satisfaz".*

[13] Segue-se, de perto, PEDRO MÚRIAS, *O que é um interesse, no sentido que geralmente interessa aos Juristas,* in *Estudos em Memória do Prof. Doutor Saldanha Sanches,* I, pp. 829 ss.

[14] Novamente, PEDRO MÚRIAS, *ob. cit.,* que, sem *preferir,* de forma explícita, nenhum dos sentidos, parece concluir pela maior *adequação,* em Direito, do terceiro.

parece ser o sentido com maiores virtualidades no domínio jurídico.[15] Sem pretensões de profundidade[16], explique-se porquê.

III. O Direito poderá ser bem compreendido a partir de uma dupla dimensão: *i)* a de ordem reguladora de condutas *ii)* e de realidade *institucional* [17] que confere, através de normas constitutivas[18], possibilidades de agir novas em relação ao mundo dos factos. Ora, sendo todo o processo uma realidade *criada* pelo Direito, o mesmo acontece com o conceito de legitimidade. Ou seja: sendo um conceito *institucional,* i. é., criado pelo próprio Direito, ele terá que se fundar, como se vê, no próprio Direito. Estamos, no fundo, perante um conceito de *segundo grau:* constituído e necessariamente regulado em bases jurídicas. Do que decorre que a melhor forma de explicar o recurso a *interesse* como critério de aferição da legitimidade processual activa seja, precisamente, a de explicar esse interesse como uma *razão para querer.* Uma razão que, como decorre do exposto, terá que ser necessariamente, jurídica.[19] Ora, esta aproximação do *interesse* como *razão (jurídica)* [20] *para querer* parece altamente explicativa no quadro do conceito de legitimidade. Este é, como decorre da sua teorização em processo civil [21], um conceito relacional entre sujeito e objecto do processo. Nesta medida, um dado sujeito apenas se poderá afirmar *relacionado* com dado objecto processual na medida em que encontre *razões jurídicas* que sustentem essa relação.[22]

---

[15] Note-se a proximidade deste sentido de interesse com a muito difundida concepção de norma de JOSEPH RAZ como *"reason for action".* V., em particular, *Practical Reasons and Norms,* 1999, pp. 15 e ss. e *passim.* Para uma sua recepção em Portugal, no domínio do Direito Administrativo, v. PEDRO MONIZ LOPES, *Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa,* p. 33.

[16] Sendo que o se segue é fruto de algumas ponderações não totalmente sedimentadas.

[17] No sentido de *facto institucional,* por oposição aos *factos brutos.* Para uma aproximação à dicotomia, v. NEIL MACCORMICK, *Institutions of Law - An Essay in Legal Theory,* 2007, pp. 11 ss.

[18] Para uma primeira análise ao conceito, v. RICCARDO GUASTINI, *Norma: uma noción controvertida,* in *Distinguiendo - Estudios de teoria e metateoría del derecho,* pp. 92 ss., esp. p. 108, nota 22.

[19] No que se encontra alguma ligação com a célebre fórmula de DAVID HUME, segundo a qual não seria possível alcançar um juízo de dever-ser (aqui entendido como juízo susceptível de ser formulado em termos de discurso ilocutório) através de uma constatação de facto - o célebre *no ought from an is.* V. *Tratado da Natureza Humana,* Livro III, Parte I, Secção I; e, ainda, VON WRIGHT, *Is and Ought,* in *Normativity and Norms,* 1998, pp. 365 ss.

[20] Embora noutro contexto, parece partilhar das mesmas premissas PAULO MOTA PINTO, *Interesse Contratual Negativo e Interesse Contratual Positivo,* esp. pp. 481-501 e, sobretudo, através da definição que acaba por adoptar: *realidade protegida por normas jurídicas as quais, quando violadas, dão azo a um dano* - pp. 528-529. Parece, pois, partir-se de uma necessidade de justificação *normativa* do interesse.

[21] V., por todos, MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Reflexões sobre a legitimidade das partes em processo civil,* in *CDP,* 1, pp. 3 ss.

[22] A mesma ideia é passível de ser explicada no quadro da teoria dos "direitos reactivos", segundo a qual os direitos subjectivos dos particulares que se moveriam em processo apenas surgiriam *operativos* assim que fossem atingidos por um acto administrativo ilegal. Ou dito de outro modo: a emissão desse acto equivaleria a transformar a posição substantiva de fundo inicial numa outra, de conteúdo reactivo, funcionalizada à remoção desse acto. Surgiria, no fundo, uma sucessão de *pretensões* (enquanto face de "faculdade de exigibilidade" de um direito subjectivo - cfr., sobre isto, MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Concurso de Títulos de aquisição da Prestação,* pp. 61 ss.), nomeadamente entre a de impor a não emissão de um acto ilegal e a de, assim que se produza este, o remover. Nesta linha explicativa, v., por todos, AROSO DE ALMEIDA, *Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes,* pp. 180-181.

2.2. *Conclusão Parcial*

I. De regresso à al. *a)* do n.º 1 do art. 55.º, pode então dizer-se que a melhor forma de entender a referência a *interesse* será a de o ler como: *razões jurídicas para querer impugnar o acto.* Ou, no que é o mesmo: ter interesse (e, portanto, legitimidade) na impugnação do acto é ter uma "base jurídica" que possibilite o acesso ao juízo. Por aqui se começa a adivinhar que, portanto, nunca poderão ser meros *interesses de facto* (vantagens, utilidades, benefícios não necessariamente *jurídicos*) a possibilitar essa actuação. Antes, porém, de determinar "que" bases jurídicas são essas, e como elas se *encontram,* é preciso explorar o ponto relativo aos qualificativos do interesse.

§3. A Santíssima Trindade: ***directo, pessoal e legítimo***

3.1. *A história…*

I. A qualificação actual do *interesse* como "pessoal e directo" decorre da tradição portuguesa do contencioso administrativo[23], de resto herdada do sistema francês[24], de qualificar triplamente o interesse como condição de legitimidade no recurso directo de anulação. Segundo MARCELLO CAETANO[25], esse interesse teria que ser: *i)* "directo" na medida em que o provimento do recurso implicasse a anulação ou declaração de nulidade de acto jurídico que constituísse obstáculo à satisfação de pretensão anteriormente formulada pelo recorrente ou seja causa imediata de prejuízos infligidos pela Administração; *ii)* "pessoal" no sentido em que o recorrente esperasse do recurso uma utilidade concreta para si próprio, ou seja, cujo efeito se repercutisse na sua esfera jurídica; *iii)* por fim, "legítimo", se essa utilidade não fosse reprovada pela ordem jurídica.[26]

---

[23] V., em termos de consagração jurídico-positiva, os *velhinhos* arts. 821.º Código Administrativo e 46.º do Regulamento do STA. Sobre estes, cfr. FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo,* vol. III, pp. 46 ss. V. ainda, recebendo de forma directa os ensinamentos de MARCELLO CAETANO e MAURICE HAURIOU, o estudo de ANTÓNIO RATO, *Da Legitimidade das Partes no recurso contencioso de anulação,* sep. da *Revista de Direito Administrativo,* pp. 5 e ss. e 61 e ss., com variados exemplos da jurisprudência do STA à época.

[24] V., por todos, o estudo de MARCELLO CAETANO citado em segundo lugar na nota seguinte.

[25] A partir de *O Interesse como condição de legitimidade no recurso directo de anulação,* in *Estudos de Direito Público,* 1974, pp. 219 ss. (originalmente in *O Direito,* 91.º, pp. 169 ss.) O estudo procede um anterior - *Sobre o problema da legitimidade das partes no contencioso administrativo português,* publicado n' *O Direito,* 65.º, e tb. nos *Estudos de Direito Público,* pp. 11 e ss. Por fim, com algumas redefinições, o pensamento do A. é exposto no seu *Manual de Direito Administrativo,* II, pp. 1356 ss.

[26] Note-se que as exactas definições expendidas por MARCELLO CAETANO não se mantiveram idênticas. Assim se passou, de forma impressiva, quanto ao qualificativo "legítimo", entendido, no primeiro dos estudos citados, como "*se decorrer do facto de o seu titular haver sido desfavorecido no processo em que foi praticado o acto recorrido ou se for objecto de protecção jurídica, mesmo indirecta".* Já no *Manual,* o A. avança as razões da redefinição no sentido que se transcreveu no texto. Nos seguintes termos: *"Alterámos depois o conceito de interesse legítimo, por se nos afigurar que o proposto está mais de harmonia com o espírito da lei e a própria natureza da legitimidade".*

II. Esta tripla qualificação tem como *pai* a síntese de MAURICE HAURIOU e que resulta da construção pretoriana do contencioso administrativo francês. Segundo esse entendimento, a aferição da legitimidade activa de particulares para a impugnação de actos administrativos dependeria da alegação de um *"interesse que o acto tenha prejudicado* - qu'il a froissé - *não sendo necessariamente extraído de um direito; é na maior parte dos casos um simples interesse administrativo"*[27]. Daí resultando a máxima de que o *recours pour excesso de pouvoir* seria proporcionado pelo *simples interesse ferido sem que se exigisse um direito violado.*[28] Ainda assim, esse interesse teria que se mostrar: *i) direct ou immédiat*, no sentido de potenciar uma satisfação actual e não meramente eventual; *ii) personnel au réclamant,* no sentido de diferenciar o *recours* de uma qualquer *actio popularis* aberta a qualquer um: o interesse que o justifica deveria derivar de uma situação jurídica particular em que se achasse o reclamante relativamente ao acto atacado e que este tenha podido lesar; *iii) légitime,* no sentido de ser resultado de uma situação jurídica definida em que o interessado se encontrasse face à Administração. Na doutrina francesa mais actual, a qualificação do interesse nestes termos, bem como a sua identificação enquanto *condição de legitimidade,* vai-se mantendo, praticamente sem alterações.[29]

III. Atalhando caminho, refira-se que os qualificativos se mostram, na realidade, de prestabilidade duvidosa. Quanto aos dois últimos, nada de novo acresecentam, caso se entenda, de forma correcta, a referência a interesse. É que eles nada mais são do que a decorrência directa do facto de essa referência ter como base uma posição jurídica subjectiva.[30] Veja-se: como posição subjectiva ela é, claro, "pessoal"; sendo conferida pelo ordenamento, ela terá quer necessariamente "legítima" (quer quanto à sua atribuição quer

---

[27] MAURICE HAURIOU, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public,* p. 439.

[28] *Ibidem.*

[29] O que se pode constatar, nomeadamente, em: LAUBADÉRE/VENEZIA/GAUDEMET, *Traité de Droit Administratif,* pp. 422-423, citando (e aceitando) a jurisprudência do Conselho de Estado; René CHAPUS, *Droit du Contentieux Administratif,* pp. 425 ss., identificando a tendência recente da jurisprudência francesa em identificar o interesse como atributivo de uma *qualité à agir;* ainda GUSTAVE PEISER, *Contentieux Administratif,* p. 139, salientando, no entanto, a contigência do conceito de *intérêt froissé,* referindo que a sua exacta configuração dependeria da época (e da leitura que o juiz dela faça) que esteja em causa. Em tom crítico perante a doutrina do Conselho de Estado Francês, cfr. o estudo de MARCEL LATIGANT, *La Notion d'Intérêt pour agir et le juge administratif,* passim, identificando a questão da delimitação das fronteiras da legitimidade como uma das menos claras da ciência do direito. Aproveite-se o apontamento comparatístico para referir o que se passa no sistema espanhol, no qual o art. 19 *a)* da LJA faz depender a legitimidade activa de particulares da ostentação de um *derecho o un interés legítimo.* Embora a filiação ao pensamento francês não pareça tão marcada como se viu suceder no caso português, a verdade é que também a doutrina espanhola parte do conceito de interesse legítimo para um exercício de *des-subjectivização,* quando refere que com ele se quer significar, no fundo, que basta que o particular alegue um qualquer benefício, proveito, comodidade; ou seja, que com a impugnação do acto evite um prejuízo - assim, paradigmaticamente, JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Derecho Procesal Administrativo,* pp. 178-9; ou SANTAMARÍA PASTOR, *Princípios de Derecho Administrativo,* II, pp. 665 ss. V. ainda, no quadro da afamada teoria dos direitos reactivos, GARCÍA DE ENTERRÍA/RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo,* II, pp. 619 e ss.; e, para a sua crítica, LUCIANO PAREJO ALFOSO, *Derecho Administrativo,* p. 1173.

[30] Assim, por todos, VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um Contencioso Administrativo dos Particulares,* pp. 124 ss - para toda a crítica a essa concepção, identificando-lhe o paradoxo de partir de um sistema no qual se negava a possibilidade de direitos dos particulares em relação à Administração, utilizando, no entanto, uma noção *subjectivizada* de interesse.

em relação aos efeitos potenciais da sua alegação em juízo). Na realidade, a afirmação desses qualificativos surgia algo paradoxal, se se considerar que, ao mesmo tempo, o contencioso administrativo surgia ainda vestido de um *objectivismo* cujo traço mais saliente residida na negação da possibilidade de os particulares invocarem, perante os poderes públicos, verdadeiros direitos. Afinal, que mais não seriam as *situações jurídicas definidas* de que falava HAURIOU? Com alguma ironia, poderia dizer-se que esta postura se aproximava daquele jogo de palavras que consiste em traduzir por outras uma que se não pode dizer expressamente… Jogo esse que redunda, como se sabe, em nada prestáveis confusões.

IV. "Interessa", no entanto, tratar o primeiro elemento: o carácter "directo" do interesse. Na formulação originária, encontram-se presentes dois traços da "infância difícil"[31] do contencioso: por um lado, a pressuposição da ligação necessária entre processo gracioso e processo contencioso; por outro, a conformação global do sistema como orientado para a defesa da legalidade e não para tutela dos direitos dos particulares. Tudo isso está hoje ultrapassado; neste novo quadro, a referência a um interesse "directo" é lida ora pressupondo uma ideia de *imediatividade* entre a impugnação do acto e os benefícios dela decorrentes[32] ora como *actualidade* e *efectividade* em solicitar essa impugnação.[33] Desta última leitura decorreria que, afinal, tal característica do interesse teria que ver, já não com a legitimidade, mas sim com outro pressuposto processual: o *interesse processual* (ou interesse em agir).

3.2. … e o que dela restou

I. Toda esta construção ganha, ainda hoje, eco na al. *a)* do art. 55.º/1 CPTA, pese embora, com tempo, tenha caído o qualificativo *legítimo.* Fala-se, hoje, como critério aferidor de legitimidade activa, da titularidade de um *interesse directo e pessoal.* A "queda" da santíssima trindade é, no entanto, mais aparente que real: na verdade, ao carácter legítimo continuam a referir-se ainda alguns AA.; sendo que alguns deles explicam mesmo que a nova formulação se prende com a necessidade de não confundir o interesse-condição de legitimidade e o interesse legalmente protegido enquanto posição jurídica subjectiva. É que, quanto ao primeiro, bastaria que se tratasse de um *interesse de facto diferenciado.*[34]

---

[31] Utilizando a metáfora de VASCO PEREIRA DA SILVA, presente, entre outros locais, em *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise,* 2.ª ed., p. 9.
[32] Assim, VIEIRA DE ANDRADE, *ob. cit.,* p. 191.
[33] Assim, AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.,* p. 235.
[34] É esta a explicação de VIEIRA DE ANDRADE, *Justiça Administrativa,* p. 191, nota 461; que aliás vem no mesmo sentido do que já havia defendido em *O Dever da Fundamentação Expressa dos Actos Administrativos,* pp. 101 ss. e que decorre, ao que se julga, da tendência do A. para acentuar a autonomia do "interesse legalmente protegido" enquanto posição subjectiva diferenciada da do direito subjectivo. Não interessando de forma *imediata* ao problema de que se trata no texto, sempre se

II. Naquilo que mais importa sublinhar, o que ainda decorre dos termos em que os critérios atributivos de legitimidade se encontram formulados é a admissibilidade de a sua base ter por fundo os tais *interesses de facto,* i. é, não reconduzíveis a posições jurídico-subjectivas. No que, em último termo, se manifesta ainda um certo "recalcamento" em relação aos tempos em que, por se não aceitarem direitos dos particulares em face da Administração, se falava deles em "linguagem-código". Hoje, porém, mantém-se o secretismo sem que, no entanto, haja já nada mais a esconder. Afinal, a afirmação de direitos subjectivos públicos é, se assim pode dizer-se, um dado adquirido do actual Direito Público[35]. Altura em que a manutenção do *interesse directo e pessoal,* como categoria central da legitimidade activa dos particulares serviria, então, para lhe dar uma extensão mais ampla do que a que resultaria da mera titularidade de direitos subjectivos. Parece, no entanto, é que se foi andando *a duas velocidades*… sendo que o *interesse directo e pessoal* foi ficando, manifestamente para trás. O que, em si mesmo, não constitui um verdadeiro problema. Este reside, antes, na dificuldade de definição do que seja um *interesse directo e pessoal;* a sua relação com o conceito relacional de legitimidade; e, sobretudo, com a sua relevância a nível do *interesse em agir*.

3.3. *Entrincheirado: o interesse processual*

I. O interesse processual tem, na teoria geral do processo, um "vida difícil": aceite por uns, rechaçado por outros, tem encontrado dificuldades na sua plena dogmatização. Partindo-se do pressuposto que a sua autonomização é, não só útil, como também necessária, adopta-se aqui uma concepção de interesse processual que o configura da seguinte forma.[36] O interesse processual traduz uma ideia de *utilidade* de acesso ao processo e de *adequação* do meio processual escolhido, sendo particularmente saliente naqueles casos

---

pode avançar que esta linha de defesa da autonomia do interesse legalmente protegido é, se assim se pode dizer, uma *mania das distinções.* É que, na realidade, direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos não passam de diferentes modelos normativos de atribuição de posições de vantagem, que se manifestam não tanto a nível de estrutura, mas, no máximo, a nível de conteúdo - neste sentido, negando qualquer utilidade à distinção, cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise,* pp. 263-264; e já assim em *Em Busca do Acto Administrativo Perdido,* pp. 217 ss.

[35] V., na demonstração da evolução da questão, entre outros, PEDRO MACHETE, *Estado de Direito Democrático e Administração Paritária,* pp. 484 ss.

[36] É, portanto, a concepção de MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA. V., entre outros locais, *ob. cit.,* pp. 5 e ss. Ainda: *O Interesse Processual na Acção Declarativa,* passim. A orientação do A., podendo ser criticada por algum *construtivismo* (nomeadamente quanto ao facto de sediar, no processo civil, o interesse processual no art. 26.º/2 CPC, diferenciado o conceito de interesse aí adoptado do do n.º 1), é, no entanto, altamente explicativa. Em termos simples, ela assenta numa diferenciação estrutural entre o *interesse* que surge como condição de legitimidade ("interesse na tutela", que representaria o elemento processual da legitimidade - sendo que a este haveria que acrescentar um elemento material, respeitante ao poder de produção dos efeitos jurídicos potencialmente obtidos no processo) e o interesse processual, que se define em termos de *i)* utilidade e *ii)* adequação do meio processual escolhido. A prova de que se está perante realidades diferenciadas reside na circunstância de a este segundo conceito vir associada uma relação de correlatividade, já que, assim que o A. tiver uma *utilidade,* o R. terá, consequentemente, um prejuízo. Já o mesmo não acontece quanto ao interesse na tutela (corporizado, consoante a posição do sujeito, num interesse em demandar e num interesse em contradizer): como é evidente, o facto de, por ex., o R. não ser parte legítima não implica, de forma necessária, a ilegitimidade do R.

em que a mera titularidade de um direito não bastaria para justificar esse acesso.[37] Não obstante, ele deve ser encarado como pressuposto processual geral, i. é, de verificação necessária em qualquer acção.

II. Ora, e este o ponto que importa: nada disto tem que ver com as ideias de *actualidade* e *efectividade*. Ou seja: o facto de um particular não poder vir a alegar em juízo uma posição (um *interesse*) que se mostrasse ou meramente hipotética ou pura e simplesmente não afectada em nada se relaciona com a questão do interesse processual, já que este se afere tendo em conta a utilidade potencial da procedência daquela acção para o autor (e correlativo prejuízo para o réu), bem como a adequação do meio processual escolhido. Pois bem: a falta de actualidade ou falta de efectividade de uma dada posição manifestar-se-ão, tão-só, no mérito da causa. Utilizando como exemplo um direito subjectivo[38], verifica-se que se ele for remoto ou simplesmente não tiver sido violado, ele simplesmente não é merecedor de tutela[39], o que significa que a decisão (de mérito) será de improcedência. Mas isso em nada afecta a utilidade e adequação de meio processual escolhido pelo A. para garantia do seu (pretenso) direito. Transpondo para a hipótese de impugnação de actos administrativos: este será um meio útil e adequado sempre que (mas não apenas quando) se alegue a existência de uma situação jurídica subjectiva que tenha sido afectada pelos efeitos desse mesmo acto administrativo. Ora: a circunstância de essa situação ser, afinal, meramente remota ou não ter sido sequer violada é algo que diz respeito ao mérito da causa e não ao interesse processual. O meio contencioso escolhido continuava a ser útil e adequado; acontece, porém, que inexiste base jurídica para o proferimento de uma decisão de procedência. Em síntese, portanto: a referência a um interesse "directo" no contexto do art. 55.º/1 *a)* não deve ser lida como relativa ao interesse processual.[40]

III. Esta conclusão não implica, no entanto, uma outra, e que seria a de negar qualquer papel ao interesse processual em sede de impugnação de actos administrativos. Na verdade, o que se quis foi *depurar* conceitos, evitando que se aproveite o inaproveitável. Como decorre do já exposto, e como se concluirá com mais clareza adiante, a referência a interesse, para que possua um conteúdo útil, apenas poderá querer siginificar, tão-só, *posição*

---

[37] Assim, por exemplo, o caso das condenações *in futurum* no processo civil - 472.º/2 *in fine* CPC.

[38] Já que ainda está por esclarecer, em termos substanciais, a referência a interesse a que alude o art. 55.º/1 *a).*

[39] No que se encontra alguma ligação com a teoria dos «direitos reactivos»; no fundo, equivale a dizer que, da posição subsatantiva de fundo ainda não se terá autonomizado a pretensão anulatória dirigida ao acto administrativo ilegal. Cfr. nota 21.

[40] No que se contraria, de frente, a posição de AROSO DE ALMEIDA - cfr. *Manual de Processo Administrativo,* pp. 235-6; posição que viria a ganhar o acolhimento de RUI MACHETE - cfr., por exemplo, *A legitimidade dos contra-interesssados,* cit., p. 629, nota 4.

jurídica subjectiva. A sua convolação, através do qualificativo «directo» no *interesse em agir* é, ao que se julga, uma confusão injustificável e desnecessária. A desnecessidade explica-se pelo facto de o interesse processual ser, também em processo administrativo, uma figura de alcance geral. Assim, a impugnação de actos administrativos terá que se revelar, quanto ao A., *útil* e *adequada.*

IV. Isto posto, refiram-se agora três locais nos quais o CPTA, directa ou indirectamente, reconhece a relevância do interesse processual.

- *i)* o primeiro é o art. 39.º, relativo às acções de simples apreciação. A sua consagração expressa nada tem de estranho, sendo uma decorrência das exigências, que se fazem também no processo civil, às acções de mera apreciação de direitos ou de factos - a sua admissibilidade terá que passar, sempre, pelo crivo da *incerteza* que rodeia a existência do direito ou facto e que, portanto, *legitima* o acesso a juízo (no que se manifestaria o elemento de *utilidade* do interesse processual).

- *ii) n*ão expressamente tratado dessa forma, o segundo local no qual o Código se refere ao interesse processual é o do art. 51.º/4: aí se fixa que, quanto a actos de indeferimento, deverá ser formulada uma acção de condenação à prática do acto devido. Pela razão essencial de ser esse, de entre os possíveis, o meio mais *adequado,* no sentido de mais operativo para a realização das pretensões do A. Pode estabelecer-se algum paralelismo em relação ao exemplo clássico, avançado no processo civil, de alguém recorrer ao processo declarativo quanto já se encontre munido de um título executivo: a pronúncia que obteria em sede declarativa *de nada adiantaria;* ou melhor: a pretensão do A., que é, nesse caso, a do cumprimento, não poderia ser satisfeita através de uma simples acção declarativa. Ora, é o que se passa quanto a actos de indeferimento (mais em geral: em relação a actos "negativos"). O meio adequado à pretensão do A é a acção de condenação à prática do acto devido, já que apenas através dela se obterá, do Juiz, uma condenação da Administração. A simples declaração (e constituição) da ilegalidade do indeferimento *de nada serviria.* [41]

[41] A exacta compreensão deste entendimento exigiria ainda o esclarecimento de duas questões adicionais. Em primeiro lugar, a de saber se, à qualificação desta situação se segue a consequência da absolvição da instância no caso de a petição não ter sido substituída conforme convite do Juiz. Embora o ponto seja controverso (nomeadamente por influxo do princípio *pro actione*), a conclusão a que se chega não poderá ser outra que uma positiva - trata-se, afinal, da decorrência natural de o interesse processual ser, vero e próprio, um interesse processual. - assim, na conclusão, AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo,* p. 288. A segunda diz respeito à hipótese de, ainda assim, se admitir, a título excepcional, o recurso à acção de impugnação como forma de reacção a certos actos de indeferimento - onde cabe o exemplo de escola da reacção ao indeferimento de uma licença de construção, sendo que, afinal, o A. não quer, de imediato, construir,

- *iii)* o terceiro diz respeito ao requisito da não aceitação do acto administrativo impugnado, conforme previsto no art. 56.º. Entendido por alguns enquanto pressuposto processual autónomo[42], ele constitui, na verdade, uma manifestação do interesse processual.[43] Afinal, neste caso, a não utilidade da impugnação tem, como fonte, o próprio (potencial) A. da acção de impugnação.[44]

V. Note-se, no entanto, um aspecto da maior importância: o facto de encontrar manifestações específicas nestes locais determinados não retira, ao interesse processual, o alcance de um figura de âmbito geral: no processo administrativo como um todo; e na acção administrativa especial de impugnação de actos administrativos.

§4. Conclusões

4.1. *Uma leitura integrada da legitimidade activa*

I. Resolvida esta questão - de resto, lateral -, importa agora recentrar o problema. A questão está em saber se o *interesse* como condição de legitimidade a que alude a al. *a)* do art. 55.º/1 terá ou não que ter uma base jus-subjectiva. Se sim, é preciso determinar a forma pela qual ela se constrói. A conclusão que se chega, após tudo quanto ficou escrito, pode apenas ser esta: a referência a interesse como critério aferidor da legitimidade activa para impugnação de actos administrativos, lida no sentido proposto de *razão jurídica* para poder propor a acção, leva necessariamente à consideração de que a base dessa legitimidade terá que ser uma qualquer posição jurídico-subjectiva. Afasta-se, pois, a hipótese de se poder alegar um mero *interesse de facto.*

II. Na verdade, nem esta possibilidade parece ter fundamento normativo consistente[45], nem parece que, sob o ponto de vista conceptual, assim possa ser. Uma dificuldade se oferece desde logo: não sendo jurídicos, i. é, não resultando da atribuição por parte de uma norma, ficaria ainda por saber que tipo de interesses seriam esses. Referi-los

---

manifestando, no entanto, interesse, na declaração da ilegalidade do indeferimento - sobre isto, AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.,* pp. 288 ss.

[42] Assim, VIEIRA DE ANDRADE, *A Aceitação do Acto Administrativo,* pp. 907 ss.; igualmente, AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.,* p. 316.

[43] Concordantemente, VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise,* p. 374.

[44] No que esta aceitação não significa uma qualquer renúnica ao direito de acção; afinal, a revogação da declaração ou, atenta uma situação de alteração das circunstâncias, a alteração do comportamento do A. é sempre possível. Cfr., nestes exactos termos, *Ibidem,* loc. cit.

[45] Para lá de uma leitura rápida do art. 55.º/1 *a),* através da qual se pretendesse retirar do segmento *designadamente (…)* a conclusão de que a primeira parte poderia estar a referir-se a situações não-jurídico-subjectivas. Ora, embora isto de facto possa parecer assim, está por demonstrar que possa, sob o ponto de vista da coerência dogmática, assim ser.

com *interesses de facto* é abrir a porta para que possam ser qualquer coisa. Num exemplo extremo, e omitindo aquilo que já foi sendo dito sobre o sentido a dar a interesse e à valia dos seus qualificativos, pode formular-se a seguinte possibilidade: Perante um acto de atribuição de uma Bolsa (de investigação, p.ex.) ao sujeito *A,* sente-se o sujeito *B* profundamente infeliz, dado o facto de entre ele e *A* existir uma rivalidade e uma inimizade já antigas. Nisto, para dar resposta à *necessidade* de eliminar a sua infelicidade, pretende impugnar o referido acto (invocando, claro, a sua ilegalidade). Sendo que ninguém contestará que, caso essa impugnação seja procedente, daí resultará uma *vantagem,* que se repercutirá directa e pessoalmente em *A*. Parece que uma construção que veja na primeira parte da al. *a)* do art. 55.º/1 CPTA a possibilidade de tutela de situações meramente fácticas poderia dar azo a este tipo de exemplos. O que é, como se vê, algo de irrisório.

III. Daí que a solução da questão apenas possa ser esta: a base da legitimidade activa é sempre uma posição jurídica subjectiva; nunca meros *interesses de facto.*[46] Só isto se coaduna com: *i)* uma noção operativa de *interesse; ii)* o carácter *jurídico-relacional* do conceito de legitimidade. Assim, na realidade, só terá legitimidade activa para impugnação de actos administrativos aquele que vir uma sua posição jurídica afectada pela emissão ou subsistência desse acto.

4.2. *A identificação de posições subjectivas*

I. A questão está, no entanto, em saber como construir essas posições subjectivas que, não sendo propriamente *direitos ou interesse legalmente protegidos,* mereceriam, ainda assim, tutela. No fundo: como explicar o seu surgimento. A resposta passa por duas ordens de considerações. Em primeiro lugar, pela adopção de um conceito amplo de *posição jurídica subjectiva.*[47] Na verdade, as várias modalidades que esta possa assumir mais não são, na verdade, que diferentes graus de intensidade de protecção conferidos por uma norma do ordenamento que tenha por efeito a atribuição dessa situação de vantagem. Assim, desde que ela seja identificável, pouco importa que seja tratada como "direito", "interesse legalmente protegido", "poder", "faculdade". Isto porque, como se vê, o art. 55.º/1 *a)* não

[46] Esta é, como se notou já, a conclusão de RUI MACHETE. *"O interesse pessoal é sempre uma situação jurídica, não sendo suficiente a alegação de vantagens meramente económicas ou outras"* - p. 629 do primeiro estudo citado na nota 6. Embora de forma não explícita, esta parece ser também a conclusão de VASCO PEREIRA DA SILVA, n'*O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise,* p. 369, quando refere a referência a interesse directo e pessoal seria, no fundo, a consagração de um conceito amplo de direito subjectivo público. Explícito, no entanto, surge o A. no seu *Para um Contencioso Administrativo dos Particulares,* pp. 126 ss.

[47] Naquilo que poderá ser um sinónimo da locução mais corrente de *situação jurídica.*

limita a aferição da legitimidade aos direitos subjectivos *s.s.*. Antes, pode estar em causa qualquer posição jurídica subjectiva activa. É isto, em síntese, que quer significar (ou melhor: que se entende que possa significar) a referência a um *interesse directo e pessoal.*

II. No que surge implicada uma outra consideração: nem o *interesse directo e pessoal* se confunde com o conceito de *interesse legalmente protegido*[48], nem se justifica que a este se atribua relevância autónoma no quadro das posições subjectivas dos particulares em face da Administração. Afinal, se a autonomia do interesse legalmente protegido começa a cair mesmo em Itália, onde historicamente a dicotomia direito/interesse serviu a repartição de competências entre *giudice ordinário* e *giudice amministrativo*[49], não se julga que, no ordenamento português, deva ser dada muita relevância à distinção.[50] No que se evita, desde logo, novo parologismo: afinal, ter um interesse legalmente protegido seria uma das modalidades de ter um interesse *directo e pessoal.* Ora, ter interesse a um interesse é algo que, em bom rigor, nada interessa. Assim, em síntese: bem entendida, a fórmula do art. 55.º/1 *a)* quer é significar o seguinte: tem legitimidade activa todo o particular que alegue ser titular de uma posição jurídico-subjectiva diante da Administração; sendo que a sua *exigibilidade* em juízo decorre do facto de, por se ter produzido um acto administrativo ilegal, ela ter sido afectada.[51]

III. Em segundo lugar, fica ainda por esclarecer a forma de obtenção (de *revelação*) dessas posições. A melhor postura parece ser a de fazer apelo à teoria das relações poligonais[52] e à teoria do âmbito de protecção da norma[53]. Considerando que a sua cabal explicação caberia melhor em outra publicação autónoma, apenas se avançarão traços essenciais que permitam a sua aplicação ao problema aqui tratado. Com efeito, o que ocorre em todas as situações em que um sujeito alega ser titular de um *interesse directo e pessoal* que lhe confira legitimidade para impugnar dado acto administrativo é: *i)* tal interesse é, na verdade, uma posição jurídica subjectiva garantida pela norma que habilitou à prática desse acto mas que não terá sido integralmente respeitada, ou ainda por outra norma,

---

[48] V., assim, em termos claros, GAROFOLI/FERRARI, *Manuale de Diritto Amministrativo,* pp. 1638-9;

[49] Sobre a (eterna) discussão italiana em torno do conceito de *interesse legittimo,* podem ver-se, por ex., FILIPPO SATTA, *Gisutizia Amministrativa,* pp. 147, que abre logo com a prevenção da estranheza de se falar, tanto e com tanta profundidade, no Direito Administrativo, no conceito de interesse. Exaustivamente, cfr. ainda MARIO NIGRO, *Giustizia Amministrativa,* pp. 93 ss.

[50] Negando igualmente que a distinção direito/interesse tenha que ser colocada em destaque, cfr. LUCIANO PAREJO ALFONSO, *Derecho Administratvo,* p. 1173.

[51] Assim, no sistema espanhol, RAMÓN PARADA, *Derecho Administrativo, I - Parte General,* p. 629.

[52] Sobre ela, em geral, v, por todos, VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido,* pp. 273 ss; bem como os estudos já citados do Dr. RUI MACHETE, para lá de um outro: *Algumas Reflexões sobre as relações jurídicas poligonais, a regulação e o objecto do processo administrativo,* passim.

[53] Sobre esta, em Direito Público, VASCO PEREIRA DA SILVA, *ibidem,* pp. 226 ss. Rui Machete faz também apelo à mesma ideia utilizando, por diversas vezes e na esteira da doutrina alemã, o conceito de "programa da norma".

maxime, normas de valor constitucional atributivas de direitos fundamentais, no caso desconsiderada; *ii)* a lesão dessa posição e a sua repercussão na esfera desse sujeito é identificável (no sentido de *autonomizável),* por via da construção de uma relação jurídica poligonal que coloque em ligação Administração, destinatário (primário) do acto e destinatários, diga-se, *secundários* desse acto, mas por ele afectados.[54]

IV. A demonstração mais cabal da valia da aplicação dos conceitos de relação jurídica poligonal e de âmbito de protecção da norma exigiria, como se constata, uma reflexão mais profunda[55]. Por ora, ficam as bases que sustentam (e justificam) essa aplicação; nestas, sobretudo a de que a referência a interesse como critério aferidor da legitimidade activa para impugnação de actos é, só pode ser, uma remissão para uma posição jurídica subjectiva.

[54] As conclusões servem, como se vê, para a explicação do fenómeno dos "contra-interessados": afinal, também eles são uma das partes da relação poligonal que se construa. O seu tratamento enquanto "contra-interessados" é, mais uma vez, apenas explicável por razões de *imobilismo histórico.* Cfr., no sentido que se afigura correcto quanto a esta matéria, VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise,* pp. 284 ss. Mais uma vez, as referências que se encontram no art. 57.º CPTA ("a quem o provimento possa prejudicar"; "legítimo interesse") deverão ser lidos, no sentido do que se foi defendendo em texto, no sentido da identificabilidade de uma posição jurídico-subjectiva concreta.

[55] Bem como talvez se justifique fazer apelo, para explicar as operações de aplicação de uma norma *multilateral nos seus interesses,* à teoria da *ponderação,* tão em voga no Direito Público (em particular no Constitucional), sobretudo a partir das investigações de ROBERT ALEXY: *maxime,* a sua *Theorie der Grundrechte,* 1986. Não sendo este o espaço para maiores desenvolvimentos, sempre se avance que, sem que isto signifique qualquer *prostituição* da ideias do A. alemão (já que elas foram primeiramente pensadas para efeitos da teoria dos direitos fundamentais e regime de colisão de normas com estrutura principial), a verdade é que a "lógica da ponderação" surge adequada ao novo paradigma do Direito Administrativo dos tempos modernos, e cuja nota mais saliente talvez seja o facto de a Administração (e respectivas normas que enformam o seu comportamento) surgir como entidade *reguladora* de interesses particulares não coincidentes. A escolha de direcções orientar-se-á, não numa pura lógica de ponderação entre esses interesses particulares conflituantes; antes, numa sua ponderação à luz do interesse público: no que, como se vê, surge sempre uma relação não unidirecional.

Bibliografia

ALEXY, Robert, *Theorie des Grundrechts,* trad. esp. *(Teoría de los Derechos Fundamentales),* Madrid, CEC, 1993;

ALFONSO, Luciano Parejo, *Derecho Administrativo,* Ariel Derecho, Barcelona, 2003;

ALMEIDA, Mário Aroso de, *Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes,* Coimbra, Almedina, 2002;
- *Manual de Processo Administrativo,* Coimbra, Almedina, 2012;

ALMEIDA, Mário Aroso de/CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos,* 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2010;

AMARAL, Diogo Freitas do, *Direito Administrativo,* III, polic., Lisboa, 1985;

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos,* Coimbra, Almedina, 1991;
- *A Aceitação do Acto Administrativo,* in *BFDUC,* 2003, pp. 907 ss.
- *Justiça Administrativa (Lições),* 11.ª ed., Coimbra, Almedina, 2011;

CAETANO, Marcello, *Sobre o Problema da Legitimidade das Partes no Contencioso Administrativo Português (Estudo de Jurisprudência),* in *Estudos de Direito Público,* Lisboa, Ática, 1974, pp. 11-38 (originalmente in *O Direito,* 65.º, 1933);
- *O Interesse como Condição de Legitimidade no Recurso Directo de Anulação,* in *Estudos de Direito Público,* Lisboa, Ática, 1974, pp. 219-250 (originalmente in *O Direito,* 91.º, 1959);
- *Manual de Direito Administrativo,* vol. II, 10.ª ed., Coimbra, Almedina, 1980;

CADILHA, Carlos Fernandes, *Legitimidade Processual,* in *CJA,* 34, Julho/Agosto 2002, pp. 9-23;

CHAPUS, René, *Droit du Contentieux Administratif,* 10.ª ed., Paris, Montchrestien, 2002 ;

CORDEIRO, António Menezes, *Tratado de Direito Civil Português,* II/I, Coimbra, Almedina, 2009;

CORREIA, José Manuel Sérvulo, *Direito do Contencioso Administrativo,* I, Lisboa, Lex, 2005;

ENTERRÍA, Eduardo García de/FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo,* II, 8.ª ed., Madrid-Civitas, 2002;

GAROFOLI, Roberto/FERRARI, Giulia, *Manuale di Diritto Amministrativo,* 4.ª ed., CEDAM, 2010 ;

GUASTINI, Riccardo, *Norma: uma noción controvertida,* in *Distinguiendo - Estudios de teoria e metateoría del derecho,* Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 92-109;
- *La Sintassi del Diritto,* Torino, G. Giappichelli Editore, 2011;

HAURIOU, Maurice, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public,* 11.ª ed., Paris, 1927 ;

HUME, David, *A Treatise of Human Nature,* trad. port., 2.ª ed., Lisboa, F.C.G., 2010;

MACCORMICK, Neil, *Institutions of Law - An Essay in Legal Theory,* Oxford, Oxford University Press, 2007;

LALIGANT, Marcel, *La Notion d'Intérêt pour agir et le juge administratif,* in *Revue de Droit Public,* 1971, pp. 43-82 ;

LAUBADERE, André de/VENEZIA, Jean-Claude/GAUDEMET, Yves, *Traité de Droit Administratif,* 11.ª ed., Paris, LGDJ, 1990 ;

NIGRO, Mario, *Giustizia Amministrativa,* 6.ª ed., Bologna, Il Mulino, 2002;

LOPES, Pedro Moniz, *Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa,* Coimbra, Almedina, 2011;

MACHETE, Pedro, *Estado de Direito Democrático e Administração Paritária,* Coimbra, Almedina, 2007;

MACHETE, Rui, *Legitimidade dos contra-interessados nas acções administrativas comuns e especiais,* in *Estudos em Honra do Prof. Doutor Marcello Caetano,* II, pp. 611-630;
- *Sobre a Legitimidade dos Particulares nas Acções Administrativas Especiais,* in *Estudos em Homenagem do Prof. Doutor Sérvulo Correia,* II, pp. 1117-1126;
- *A legitimidade activa dos particulares e a subjectivização das normas administrativas,* in *CJA,* 86, Março/Abril 2011, pp. 3-11;
- *A Tutela Administrativa e Judicial dos Direitos nas relações poligonais não reguladas normativamente,* in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda,* IV, pp. 819-831;
- *Algumas Reflexões sobre as relações jurídicas poligonais, a regulação e o objecto do processo administrativo,* in *Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles,* I, pp. 575-589;

MARQUES, João Paulo Remédio, *Acção Declarativa à Luz do Código Revisto,* Coimbra, Coimbra Ed., 2011;

MÚRIAS, Pedro, *O que é um interesse, no sentido que geralmente interessa aos juristas,* in *Estudos em Memória do Prof. Doutor Saldanha Sanches,* I, Coimbra, Coimbra Ed., 2012, pp. 829-858;

OLIVEIRA, Mário Esteves de/OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos Comentado,* I, Coimbra, Almedina, 2004;

PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo I - Parte General,* 16.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2007;

PASTOR, Juan Alfonso Santamaría, *Princípios de Derecho Administrativo,* II, 3.ª ed., 2002;

PEISER, Gustave, *Contentieux Administratif,* 8.ª ed., Paris, Dalloz, 1993 ;

PÉREZ, Jesús González, *Manual de Derecho Procesal Administrativo,* 3.ª ed., Civitas, Madrid, 2001;

PINTO, Paulo Mota, *Interesse Contratual Negativo e Interesse Contratual Positivo,* Coimbra, Coimbra Ed., 2010;

RATO, António, *Da Legitimidade das Partes no recurso contencioso de anulação,* sep. da *Revista de Direito Administrativo,* tomo I, n.º 6 e tomo II, n.º 2, Coimbra, Coimbra Ed., 1958;

RAZ, Joseph, *Practical Reason and Norms,* Oxford, Oxford University Press, 1999;

REGO, Margarida Lima, *Contrato de Seguro e Terceiros,* Coimbra, Coimbra Editora, 2011;

ROQUE, Miguel Prata, *Direito Processual Administrativo Europeu,* Coimbra, Coimbra Editora, 2010;

SILVA, Vasco Pereira da, *Para um Contencioso Administrativo dos Particulares - Esboço de uma Teoria Subjectivista do Recurso Directo de Anulação,* Coimbra, Almedina, 1989 (reimp. 1997);
- *Em Busca do Acto Administrativo Perdido,* Coimbra, Almedina, 1996;
- *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise - Ensaio sobre as acções no novo processo administrativo,* 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2009;

SATTA, Filippo, *Giustizia Amministrativa,* 3.ª ed., CEDAM-Padova, 1997;

SOUSA, Miguel Teixeira de, *O Concurso de Títulos de Aquisição da Prestação,* Coimbra, Almedina, 1988;
- *O Interesse Processual na Acção Declarativa,* Lisboa, AAFDL, 1989;
- *Reflexões sobre a legitimidade das Partes,* in *CDP,* 1, Janeiro/Março, 2003, pp. 3-13;

WRIGHT, Georg von, *Is and Ought,* in *Normativity and Norms - Critical Perspectives on Kelsenian Themes,* Oxford, Clarendon Press, 1998, pp. 365-382;