



SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Processo: n.º 78/2022

Acórdão: n.º 30/2023

Data do Acórdão: 15/03/2023

Área temática: Contencioso Administrativo

Relator: Arlindo Almeida Medina

Acordam, em conferência, no Supremo Tribunal de Justiça:

I- RELATÓRIO

Os eleitos nas listas do Partido X à Assembleia Municipal e à Câmara Municipal da Praia,

A, B, C, D, E, F, G, H, I e J, Deputados Municipais, e

K, L, M e N Vereadores,

interpõem recurso contencioso das deliberações da Assembleia Municipal da Praia que aprovaram o orçamento e o plano de atividades para o ano económico de 2023, consignando na sua petição inicial as seguintes sínteses conclusivas:

- Reuniu-se a Assembleia Municipal do Município da Praia nos dias 10 e 11 de novembro, com uma proposta de deliberação sobre o plano de atividade do Município da Praia para o ano económico de 2023 e orçamento municipal para o ano económico de 2023;

- As referidas sessões foram transmitidas em direto na página da Internet do Município da Praia, conforme se pode constatar da gravação aqui junta e cujo conteúdo se dá por inteiramente reproduzida, para todos os efeitos legais;

- Presidiu à sessão a Presidente da Mesa da Assembleia Municipal;

- *Submetida à votação, o resultado obtido, foi de 11 votos a favor dos eleitos municipais do Y e 10 votos contra dos eleitos municipais do X;*
- *O plano de atividades e o orçamento para o ano 2023 foram aprovados sem prévia deliberação e aprovação por parte de Câmara Municipal da Praia, enquanto órgão executivo colegial com consagração constitucional;*
- *Ora, é plenamente válida a norma do artigo 92º n.º 2, alínea s) do Estatuto do Município que atribui competência à Câmara Municipal para aprovar o projeto de orçamento a ser submetido à discussão e deliberação da Assembleia Municipal;*
- *E entendem os impugnantes que a submissão do projeto de orçamento municipal à aprovação da Assembleia Municipal sem a competente prévia aprovação por parte da Câmara Municipal é nula, pois que se nula seria se tal decisão, existindo, tivesse sido tomada sem a maioria legalmente exigível (nos termos da alínea b. do n.º 1 do artigo 149º do EM) e por não corresponder em absoluto à forma legal (nos termos da alínea d. do n.º 1 do artigo 149º do EM), pelo que não pode estar ferida de vício de menor gravidade quando falta de todo tal deliberação;*
- *E feridos de nulidade os atos administrativos subsequentes e que se fundaram no ato nulo, v.g. a deliberação da Assembleia que aprovou tal orçamento e plano de atividades;*
- *Nulidade que se invoca para todos os efeitos legais;*
- *O orçamento aprovado pela Assembleia Municipal da Praia, ora impugnado, ascende ao montante de 3.050.308.781\$ (três mil milhões, cinquenta milhões, trezentos e oito mil, setecentos e oitenta e um escudos);*
- *É preciso autorização para gastar essa verba de 3.050.308.781\$ (três mil milhões, cinquenta milhões, trezentos e oito mil, setecentos e oitenta e um escudos);*
- *E o orçamento municipal representa, justamente, essa autorização;*
- *A utilização de recursos públicos, que ascendem a 3.050.308.781\$ (três mil milhões, cinquenta milhões, trezentos e oito mil, setecentos e oitenta e um escudos), previstos num orçamento ferido de gritantes ilegalidades, como o dos presentes autos, causará prejuízos irreparáveis ao Município da Praia;*
- *Justificando-se assim a imediata suspensão da execução da deliberação da Assembleia Municipal do Município que aprovou o plano de atividade do Município da Praia para o ano económico de 2023 e orçamento municipal para o ano económico de 2023;*

- Caso as deliberações sobre plano de atividade do Município da Praia para o ano económico de 2023 e orçamento municipal para o ano económico de 2023 forem executados pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal haverá danos que podem ascender a 3.050.308.781\$ (três mil milhões, cinquenta milhões, trezentos e oito mil, setecentos e oitenta e um escudos) se considerarmos que o orçamento é uma autorização para realização de despesas de tal envergadura.

Incidentalmente pedem a suspensão da exequibilidade das deliberações sob impugnação, ao abrigo do disposto no artigo 24º da Lei n.º 14-A/83 de 22 de março, alegando, para o efeito, o que se segue:

- O orçamento municipal é de capital importância para o Município, ainda mais tratando-se do orçamento para a capital do País;

- É no orçamento que são previstas todas as receitas e despesas do Município, conforme estabelecido no artigo 23º, n.º 1 do regime das finanças locais;

- É através do orçamento que são geridos os recursos públicos;

- No orçamento municipal encontram-se refletidas as receitas correntes e de capital do município, as despesas de funcionamento e de investimento do Município, os programas de investimentos públicos municipais, entre outros, tal como previsto no artigo 37.º do regime das finanças locais;

- É através do orçamento municipal que o Presidente da Câmara Municipal e a Câmara Municipal realizam despesas por meio da utilização de fundos públicos;

- E o orçamento aprovado pela Assembleia Municipal da Praia, ora impugnado, ascende ao montante de 3.050.308.781\$ (três mil milhões, cinquenta milhões, trezentos e oito mil, setecentos e oitenta e um escudos), conforme Doc. 8 que se anexa e se dá por integralmente reproduzido;

- E esse orçamento encontra-se rubricado apenas pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal da Praia, Sr. O e mais 3 vereadores, quando, de acordo com o artigo 121º da Constituição da República de Cabo Verde, os órgãos colegiais, como é o caso da Câmara Municipal apenas podem funcionar com a presença de pelo menos 1/3 dos seus membros. Sendo a Câmara Municipal constituída pelo Presidente e mais 9 vereadores, vê-se claramente que tal preceito constitucional não foi respeitado;

- *É preciso autorização para gastar essa verba de 3.050.308.781\$ (três mil milhões, cinquenta milhões, trezentos e oito mil, setecentos e oitenta e um escudos);*
- *E o orçamento municipal representa, justamente, essa autorização;*
- *O desrespeito das suas regras pode ser punido penal, civil, administrativa e politicamente, constituindo inclusive crime de responsabilidade;*
- *E é por isso que a sua aprovação reveste de especiais cuidados e formalidades na sua elaboração, discussão, apreciação, retificação e eventuais alterações, conforme acima identificados;*
- *Nessa medida, a utilização de recursos públicos, que ascendem a 3.050.308.781\$ (três mil milhões, cinquenta milhões, trezentos e oito mil, setecentos e oitenta e um escudos) previstos num orçamento ferido de gritantes ilegalidades, como o dos presentes autos, causará prejuízos irreparáveis ao Município da Praia;*
- *A realização de despesas pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal da Praia, suportadas num orçamento dessa envergadura - 3.050.308.781\$ (três mil milhões, cinquenta milhões, trezentos e oito mil, setecentos e oitenta e um escudos) - representará um prejuízo irreparável ao Município da Praia e a devolução de tal verba aos cofres municipais pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal da Praia, enquanto responsável máximo, será praticamente impossível de se efetivar, pelo menos, tendo em conta as normais circunstâncias da vida e o nível de rendimento em Cabo Verde;*
- *Caso as deliberações sobre plano de atividade do Município da Praia para o ano económico de 2023 e orçamento municipal para o ano económico de 2023 forem executados pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal, haverá lugar a danos que podem ascender a 3.050.308.781\$ (três mil milhões, cinquenta milhões, trezentos e oito mil, setecentos e oitenta e um escudos) se considerarmos que o orçamento é uma autorização para realização de despesas de tal envergadura;*
- *Justificando-se assim a imediata suspensão da execução da deliberação da Assembleia Municipal do Município da Praia no dia 11 de novembro de 2022, que aprovou o plano de atividade do Município da Praia para o ano económico de 2023 e o orçamento municipal para o ano económico de 2023.*

Cumprе decidir.

II- FUNDAMENTAÇÃO

2.1. O seguimento de qualquer ação, como é o caso de um recurso contencioso, perante os tribunais depende da verificação dos pressupostos processuais.

Suscita-se, assim, saber se assiste aos recorrentes legitimidade para interpor o presente recurso contencioso, o que se afere em função do objeto com que o recurso vem configurado.

Tal objeto é integrado pela pretensão de se anular ou se declarar a nulidade, por ilegalidade, das deliberações da Assembleia Municipal da Praia que aprovaram o orçamento e o plano de atividades para o ano económico de 2023.

Delimitado o objeto de impugnação, importa dizer que da matéria da legitimidade para a interposição de recurso contencioso se ocupa, em primeira linha, o art.º 15º do Decreto-Lei nº 14-A/83, de 22 de março¹, que, no seu nº 1, estabelece que a “legitimidade para recorrer” é atribuída:

- (a) aos “titulares do interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso”;
- (b) ao “Ministério Público”;
- (c) à “Administração, autora de algum acto que não possa revogar”.

2.2. A jurisdição administrativa está desde logo funcionalizada à tutela de situações subjetivas individuais. Prossegue como um dos seus objetivos funcionais a tutela de direitos e interesses legalmente protegidos. Assim o proclamam os artigos 22º, nº 1, e 245º, alíneas e) e f), da Constituição da República). E, aliás, muito claramente diz o art.º 2º do Decreto-Lei nº 14-A/83 que “compete aos Tribunais Judiciais, em matéria de relações jurídicas administrativas, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos (...)”.

A alínea a) do art.º 15º do Decreto-Lei nº 14-A/83 não só está alinhada com o princípio da tutela jurisdicional administrativa subjetiva, constitucionalmente consagrado, como, em certo sentido, o amplia. Amplia-o no seguinte sentido: para a citada norma “a categoria fundante da legitimidade ativa” é a titularidade de um interesse “directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso”, e não necessariamente a titularidade de um direito ou interesse legalmente protegido. Donde que “a alegação de que o ato

¹ Diploma que regula o contencioso administrativo.

impugnado é lesivo de direitos ou interesses legalmente protegidos surge apenas como uma entre outras possíveis materializações daquele superconceito”².

Assim, em boa síntese, pode dizer-se que, pelo normativo da alínea a) do art.º 15º do Decreto-Lei nº 14-A/83, a legitimidade para recorrer contenciosamente é atribuída “a quem seja titular de um interesse **direto e pessoal** ³ na impugnação, designadamente (mas não necessariamente) quando alegue uma lesão de direitos ou interesses legalmente protegidos – isto é a quem retire imediatamente (**diretamente**) da anulação ou declaração de nulidade [do ato recorrido] um benefício específico para a sua esfera jurídica (**pessoal**), mesmo que não invoque a titularidade de uma posição jurídica subjetiva”⁴.

Como de início se disse, adentro do entendimento de que a questão da legitimidade deve ser analisada como fenómeno estritamente processual (entendimento que a nossa lei processual comum adota⁵ e que não pode deixar de ser seguido em sede do processo contencioso), tem-se por inteiramente compaginável com o nosso quadro legal a doutrina segundo a qual “o interesse direto deve ser apreciado, por referência ao conteúdo da petição inicial, em função das vantagens que o impugnante alega poderem advir-lhe da anulação do ato, sendo que «os efeitos decorrentes da anulação devem repercutir-se, de forma direta e imediata, na esfera jurídica do impugnante»”. E assim “tem, (...) legitimidade para impugnar quem «espera obter da anulação do ato impugnado um certo benefício e se encontra em condições de o poder receber», sendo o **interesse direto** desde que “de repercussão imediata na esfera do interessado». O **interesse direto** contrapõe-se, assim, a um interesse meramente longínquo, eventual ou hipotético, que não se dirija a uma utilidade que possa advir diretamente da anulação do impugnado”⁶.

Ora bem, os recorrentes limitam-se, na verdade, a invocar o preceito, sem indicar em quê, ou em que termos, é que a anulação ou declaração da nulidade dos atos impugnados lhes traria, pessoalmente, vantagem direta e imediata.

É, com efeito, na qualidade de eleitos municipais – Deputados Municipais ou Vereadores - que eles se apresentam a recorrer. Mas a qualidade de eleitos municipais não os legitima a interpor o recurso contencioso com a configuração apresentada nos

² Sérvulo Correia, Direito do Contencioso administrativo I, Lex, Lisboa (2005), p. 721. Itálico nosso.

³ A exigência de que o interesse seja também “legítimo” traduz-se, na verdade, numa questão de fundo, como assinala o Prof. J. C. Vieira de Andrade (“A Justiça Administrativa”, Almedina, Coimbra (2022) 19ª Ed. p. 187).

⁴ J. C. Vieira de Andrade, ob. cit. na nota precedente, p. 187.

⁵ V. o art.º 25º, nº 2, do CPC.

⁶ Manual de Processo Administrativo, Almedina, Coimbra (2022) 7ª Ed., p. 254.

autos. Não à luz da norma da alínea a) do nº 1 do artigo 15º do Decreto-Lei nº 14-A/83⁷.

2.3. Sabe-se, contudo, que a jurisdição administrativa não tem apenas por função a tutela de direitos e interesses legalmente protegidos.

A Constituição da República prescreve outrossim à jurisdição administrativa função da “reinstauração da legalidade objetiva” ou, como também se diz, a função de “controlo da legalidade objetiva”. Na verdade, a repressão da “violação da legalidade democrática” que o artigo 202º da CRCV, “integra no conteúdo axiomático da administração da justiça (ou seja, da função jurisdicional), - como diz um doutíssimo autor⁸ - não passa apenas pelas decisões sancionatórias, mas também por aquelas que se destinam a reintegrar os nexos de conformidade malparados entre os sucessivos socalcos preceativos do ordenamento jurídicos. A essa ideia obedece a entrega aos tribunais do controlo da constitucionalidade, incluindo o controlo abstrato pelo Tribunal Constitucional, e, também – parte que aqui particularmente interessa – do controlo da legalidade dos regulamentos e dos atos administrativos mesmo em situações em que a sua desconformidade com escalões normativos de eficácia superior não resulte diretamente na lesão de situações jurídicas subjetivas”⁹.

Igualmente de modo muito direto, prescreve a norma que no plano infraconstitucional define o âmbito da “função jurisdicional” administrativa, o citado art.º 2º do Decreto-Lei nº 14-A/83, que “compete aos Tribunais Judiciais, em matéria de relações jurídicas administrativas” “reparar a violação da legalidade”.

2.3.1. Na ativação do controle da juridicidade da atividade administrativa, o art.º 15º do Decreto-Lei nº 14-A/83, de 22 de março, como se pode ver, confere legitimidade ao Ministério Público (de forma ampla) e à própria “Administração” (restritivamente a ato “que não possa revogar”, prejudicialmente declarado “lesivo para o interesse público” – acrescenta o art.º 4º do mesmo diploma legal).

⁷ Outra coisa será a legitimidade processual para impugnar decisões (destacáveis do procedimento) lesivas de direitos estatutários dos membros dos órgãos – para as quais a) do nº 1 do artigo 15º do Decreto-Lei nº 14-A/83 parece constituir base necessária.

⁸ A propósito de comando constitucional de semelhante teor.

⁹ Sérvulo Correia, Direito do Contencioso administrativo, cit., p. 736.

2.3.2. Sucede que, à legitimidade para o “contencioso público”¹⁰, ou, numa nomenclatura certamente mais rigorosa, para a “ação pública”¹¹ de reintegração da legalidade objetiva que o diploma que “regula o recurso contencioso” atribuiu ao Ministério Público e, em termos muito peculiares, à “Administração”, o Estatuto dos Municípios¹² veio acrescentar a ação pública do “Governo” para “promover, através do Ministério Público¹³, a anulação ou a declaração de nulidade dos atos ilegais dos órgãos municipais, nos termos do contencioso administrativo” (nº 1 do mesmo preceito) e

Contrapostamente, o mesmo diploma confere legitimidade ativa aos “Municípios” para “impugnar contenciosamente as ilegalidades cometidas pela autoridade tutelar no exercício dos poderes de tutela” (prevista no nº 2 do artigo 127º) e ou para impugnar atos da autoridade tutelar “de recusa de aprovação e de aprovação parcial e sob condição” de atos municipais “que tenham por objeto lançar impostos e adicionais municipais” (alínea b) do nº 2 do artigo 131º conjugado com o artigo 129º).

Os artigos 127º e 131º, nº 2. al. a) do Estatuto dos Municípios, inseridos no capítulo que este diploma dedica às “relações entre o Estado e o município”, são a expressão processual da crescente importância, no seio das relações administrativas substantivas, da figura da relação jurídica interadministrativa (leia-se: relações jurídico-administrativas entre pessoas coletivas públicas ou, como é a hipótese prevista nas normas em referência, entre um órgão de uma pessoa coletiva pública e outra pessoa coletiva pública). Fundam-se tais normas no reconhecimento de que a litigiosidade administrativa não se manifesta apenas no plano das relações entre entidades administrativas e os “particulares” e, em certa medida, exprimem a extensão da justiça administrativa às ditas relações interadministrativas¹⁴ e, claramente, a “justiciabilidade” dos litígios entre pessoas coletivas públicas na defesa das suas atribuições e/ou das competências dos seus órgãos.

2.3.3. Se o esquema de atribuição de legitimidade processual ativa previsto do Estatuto dos Municípios contempla, como se acaba de ver, as relações interadministrativas – melhor se dirá, se toma em linha de conta eventuais litígios no âmbito das relações

¹⁰ Por contraposição ao recurso contencioso “particular” em que a posição de autor corresponde a titularidade de uma situação jurídica subjetiva ou a titularidade de um interesse direto e pessoal.

¹¹ Expressão que doravante se utiliza por comodidade expositiva.

¹² Aprovado pela Lei nº 134/IV/95, de 3 de julho.

¹³ O Governo processualmente representado pelo Ministério público?

¹⁴ Em certa perspetiva, realça-se. As relações interadministrativas são, ainda assim, relações intersubjetivas (contrapostas a relações intrasubjetivas), e por isso pode dizer-se que os artigos 127º e 131º, nº 2. al. a) do EM se referem a litígios entre partes ligadas por uma relação jurídica externa – portanto, litígios que, sem muitas dificuldades, se podem incluir dentro do âmbito material comumente assinalado à justiça administrativa.

interadministrativas -, o mesmo já não sucede com as chamadas **relações intraadministrativas** (isto é, relações entre polos de uma mesma entidade municipal).

E isto não surpreende grandemente pois que os “litígios que relevam exclusivamente das relações administrativas internas” (em se que incluem os conflitos intraorgânicos ou interorgânicos), regra geral, situam-se fora dos limites materiais da justiça administrativa¹⁵.

Sublinha-se a afirmação vinda de ser feita: sendo que o art.º 2º do Decreto-Lei nº 14-A/83 circunscreve competência da justiça administrativa aos conflitos emergentes das “relações jurídicas administrativas” e sendo que “o princípio da separação de poderes vem limitar essa mesma competência ao conhecimento dos litígios emergentes das relações jurídicas externas (interpessoais ou intersubjetivas), desenvolvidas entre a Administração e os particulares ou entre dois ou mais entes públicos administrativos” “em tese, as relações jurídicas internas (intrapessoais ou intrasubjetivas)” consideraram-se, sim, “excluídas do âmbito da justiça administrativa”¹⁶.

Mas, se a regra é a exclusão das relações interorgânicas ou intraorgânicas do âmbito da justiça administrativa, como diz um ilustre autor, “tal não significa que, designadamente num contexto objetivista de defesa da legalidade, mas também em função da diversidade de competências e de interesses públicos que lhes cabe assegurar, a lei não possa (...) atribuir aos tribunais administrativos a competência para conhecer litígios entre órgãos da mesma pessoa coletiva ou até entre um órgão e respetivos membros, situações que devem decorrer expressa ou inequivocamente da lei”¹⁷.

Na mesma linha, elucida outro renomado administrativista: “nos nossos dias, a realidade interna das entidades públicas tende, na verdade, a ser crescentemente caracterizada por fenómenos de conflitualidade que decorram de opções, ao nível da distribuição de competências, assentes na atribuição aos diferentes órgãos de esferas de ações própria e, portanto, na respetiva constituição como «sujeitos de ordenação e de imputação final (não apenas transitória) de poderes e de deveres» em posição de antagonismo perante outros órgãos da mesma entidade pública”¹⁸. É por este motivo - esclarece -, que o ordenamento jurídico sobre o qual debruça a sua análise¹⁹ admite “a impugnabilidade de atos que, no plano intraadministrativo, sejam praticados por órgãos de uma entidade pública e se dirijam a outros órgãos pertencentes a essa mesma entidade, no âmbito do que tem sido qualificado como relações interorgânicas”.

¹⁵ V. J. C. Vieira de Andrade, Ob. cit., p 76.

¹⁶ Cláudia Saavedra Pinto, Os litígios emergentes do âmbito dos órgãos colegiais - Anotação do Ac. do TCA, de 3. 9. 2009, in JUSTIÇA ADMINISTRATIVA, nº 79 janeiro/fevereiro, p. 46 – 61.

¹⁷ Ib. idem, p. 62. Realce a negrito nosso.

¹⁸ Mário Aroso de Almeida, Ob. cit. p. 265.

¹⁹ A ordem jurídica portuguesa.

Para ilustrar o quão a “justiciabilidade” dos litígios emergentes no âmbito das relações interorgânicas e intraorgânicas representa um alargamento do âmbito material da jurisdição administrativa, outra autora, já citada neste aresto, escreve que, ao reconhecer “legitimidade ativa aos órgãos administrativos para impugnar atos praticados por outros órgãos da mesma pessoa coletiva e aos presidentes dos órgãos colegiais, em relação a atos praticados pelo respetivo órgão”, o legislador ordinário do seu país²⁰, operou uma espécie de “rutura com as teses tradicionais da impermeabilidade das pessoas coletivas públicas e das relações internas como um "espaço livre de direito"”²¹. Rutura, sublinha a mesma autora, imposta “pela evolução do próprio mundo jurídico-administrativo, num rumo de institucionalização e complexificação crescentes, no âmbito do qual a "unidade administrativa" deu lugar a uma multitude de Administrações” e pela evolução que “teve lugar dentro dos órgãos colegiais, unos para (e perante) o exterior, enquanto centros institucionalizados de poderes funcionais, mas plurais no seu interior, acolhendo múltiplas posições substantivas individuais, conjuntos titulados de direitos orgânicos ou estatutários, cuja tutela se impôs ao Direito”²².

Os citados autores – e com eles toda a doutrina relevante – são, contudo, absolutamente taxativos a afirmar que (i) só **com fundamento em previsão normativa especial** pode um órgão administrativo de uma determinada pessoa coletiva pública impugnar ato praticado por outro órgão da mesma pessoa coletiva e, do mesmo modo, (ii) só **com fundamento em previsão normativa especial** podem membros de órgãos administrativos impugnar decisões dos respetivos órgãos.

No caso, como se viu, os deputados municipais e os vereadores requerem a intervenção judicial, não em tutela de uma posição substantiva sua, mas com vista à tutela da legalidade administrativa. Como também já se disse, tal não é possível. Na forma de "ação pública", a legitimidade é genericamente conferida ao Ministério Público, fiscal privilegiado da legalidade, e em casos muitos específicos, de que se deixou brevíssima menção, a órgãos e entes administrativos.

A doutrina e a jurisprudência portuguesas²³, aqui convocadas para efeito de análise comparada, unissonamente, recusam reconhecer a(os) membro(s) de um órgão colegial legitimidade processual para impugnar atos praticados pelo órgão em que se integra(m) ou atos praticados por outro órgão da mesma pessoa coletiva. Com o argumento irrefutável de que não estando legalmente prevista tal legitimidade, não se pode presumir a mesma²⁴.

²⁰ Portugal. I

²¹ Cláudia Saavedra Pinto, ob. cit. p. 54.

²² Idem, p. 55.

²³ No domínio jurisprudencial, veja-se, entre outros, Ac. do STA de 19.11. 1998, P.41 764, e Acs do TCA Norte de 9. 12. 006, P. 228104.4, e de 281212008, P. 68/07.9 A. e Ac. TCA Sul de 14.11.2007. P. 2879/07.

²⁴ Ib. idem, p. 58-59.

Ora, se a possibilidade²⁵ de membros de órgãos administrativos impugnar decisões dos respetivos órgãos ou de outro órgão da mesma pessoa coletiva pública é clara e unanimemente recusada num ordenamento jurídico onde o alargamento da justiça administrativa às relações interorgânicas e intraorgânicas é amplamente consagrado, no nosso ordenamento essa possibilidade nem sequer se coloca como hipótese plausível.

Nunca se deve perder de vista, volte-se a dizê-lo, que a positivação (a consagração legal) da possibilidade de um órgão administrativo de uma determinada pessoa coletiva pública impugnar ato praticado por outro órgão da mesma pessoa coletiva ou a consagração da possibilidade de membros de órgãos administrativos impugnar decisões dos respetivos órgãos consistirá num verdadeiro alargamento dos limites materiais da jurisdição administrativa. E, inultrapassavelmente, a definição da competência jurisdicional é atribuição exclusiva da lei.

No nosso direito positivado, manifestamente, não há base legal que atribui aos Vereadores ou aos Deputado Municipais, enquanto tais, legitimidade para impugnar atos dos órgãos municipais (a menos, claro está, que seja em tutela de uma posição substantiva sua).

Talvez a necessidade de um amplo controlo da legalidade objetiva venha a impor ao legislador um passo no sentido do alargamento da justiça administrativa às ditas relações interorgânicas e intraorgânicas. Não parece faltar razões para tanto, como o demonstra, com bastante incisividade, o caso destes autos, onde, em último termo, poderá estar em causa o equilíbrio entre os diversos poderes que materializam a orgânica municipal. Mas enquanto não sobrevinha essa possível alteração legal, a ação pública de controlo da legalidade administrativa está genericamente atribuída ao Ministério Público.

2.3.4. Porque o escrutínio se pretende exaustivo, resta analisar a questão à luz das diretrizes constitucionais e legais que apontam à jurisdição administrativa a função da tutela de interesses difusos²⁶, através da ação popular.

Está-se a referir ao nº 3 do artigo 59º da Constituição da República que coloca a jurisdição em geral – e, portanto, também a jurisdição administrativa – ao serviço da tutela de interesses difusos, e especialmente ao artigo 11º do Estatuto dos Municípios que, sob epígrafe “ação popular”, estabelece que “qualquer cidadão recenseado e residente no município, pode em matéria de interesse municipal” (nº 1) “recorrer das

²⁵ Leia-se: a legitimidade.

²⁶ Como se sabe, a terminologia utilizada para designar essa “categoria” de interesses é particularmente variada.

deliberações e decisões tomadas por órgãos dos municípios que tenha por ilegais e lesivas do interesse coletivo” (alínea b))²⁷.

Como enuncia o citado preceito legal, no seu nº 3, a ação popular administrativa nele prevista carece de ser “regulamentada”²⁸. Não tendo havido a anunciada regulamentação, a operatividade do preceito fica, desde logo, bastante dificultada.

Como resulta claro da simples leitura da citada norma – a al. b) do nº 1 do art.º 11º dos Estatutos dos Municípios – a ação popular administrativa nela prevista não consiste numa pura ação de controlo da legalidade, ou seja, numa ação dirigida unicamente à restauração da legalidade objetiva. Consiste ainda numa ação pública de defesa do interesse coletivo (leia-se: interesse comum a um grupo ou categoria organizada de cidadãos).

A par da propiciação do controlo jurisdicional da legalidade administrativa, a ação popular configurada no referido dispositivo legal está funcionalizada à tutela do interesse coletivo. Não é, pois, uma ação que se basta com a alegação da ilegalidade administrativa; necessário é também a alegação de lesão de um interesse que possa qualificar-se de “coletivo”. O que significa dizer que ela depende de uma causa de pedir composta ou, talvez melhor, binária: a ilegalidade da conduta ou da situação administrativa, por um lado, e a lesão de um interesse coletivo, por outro²⁹.

Ora, a titularidade da legitimidade ativa para a ação popular administrativa (na forma como está desenhada na lei) tem de cruzar-se com o modelo binário da causa de pedir pressuposto no citado preceito. Pode assim dizer-se que a definição da legitimidade para a ação popular administrativa prevista nos Estatutos dos Municípios deve ser feita por referência a determinado interesse coletivo, isto é, interesse “que se refrata sobre a esfera jurídica de cada membro” do “coletivo”.

Ocorre que, sem prévia definição (regulamentação) do tipo de situações em que poderá ser usada a ação popular administrativa prevista no mesmo preceito, não é fácil e talvez não seja possível aferir a legitimidade em concreto. Isto porque, volte-se a sublinhar, a ação popular administrativa prevista na citada norma exige que haja, na configuração da ação, a identificação de um interesse “coletivo” – que naturalmente há-de ser distinto do interesse público da preservação da legalidade objetiva³⁰. Ou seja, a norma

²⁷ Em termos similares, estabelece o artigo 27º da Lei nº 69/VII/2010, de 16 de agosto, que “1. Os cidadãos domiciliados na área de uma Autarquia Local (...) podem, em matéria de interesse da mesma: b) Impugnar atos que tenha por ilegais e lesivos do interesse coletivo, praticados ou omitidos por órgãos da Autarquia Local ou entidades a quem tenha delegado atribuições ou tarefas administrativas”

²⁸ A ação popular administrativa, que é o que se cura aqui. Outro tanto se não dirá da ação popular civil.

²⁹ V. Sérvulo Correia, ob. cit., 734 ss.

³⁰ A possibilidade de recorrer contenciosamente apenas em defesa da legalidade objetiva, reitera-se, mantém-se, à luz da lei vigente, reservada aos titulares da ação pública, no que ocupa lugar de destaque o Ministério Público.

faculta que “qualquer cidadão recenseado e residente no município” possa “recorrer das deliberações e decisões tomadas por órgãos dos municípios”, mas não “na simples promoção da legalidade objetiva sem aceção da categoria de situações controvertidas”³¹.

Mas, ainda que a "ação popular local" prevista no Estatuto dos Municípios³² não fosse essa “espécie qualificada da ação administrativa especial” e fosse de simples controlo da legalidade administrativa, a questão que sempre se colocaria seria “a de saber se o membro de um órgão colegial pode despir a sua veste de "eleito" e, vestindo a pele de "eleitor"³³, lançar mão de uma "ação popular corretiva"³⁴ contra os atos do próprio órgão que integra”.

A douta autora que temos vindo a citar³⁵ dá conta que “a jurisprudência majoritária tem-se manifestado em sentido negativo, defendendo que as duas vestes são incompatíveis”. De forma igualmente alargada, a doutrina expressa concordância com essa posição jurisprudencial, incluindo a citada autora, que, sinalizando a importância de, antes de mais, se “tomar em consideração a diferença fundamental entre a «ação popular corretiva» e a «ação popular social³⁶», explica, com particular clareza, que “no primeiro caso [isto é, na «ação popular corretiva»] o direito de ação depende apenas da existência de um ato (ilegal) praticado pela Administração Pública local, da qualidade de "eleitor" do autor, de este se encontrar no gozo dos seus direitos civis e políticos e de estar recenseado na circunscção administrativa em questão. Ou seja, a legitimidade ativa radica aqui na simples qualidade de cidadão, enquanto manifestação de um direito político, não tendo como objetivo a tutela de quaisquer posições jurídico-materiais, sejam elas individuais, coletivas ou difusas. Diversamente, na "ação popular social" não basta a invocação do direito fundamental de ação pública, devendo o autor fazer prova dos interesses difusos e valores ou bens constitucionalmente protegidos que por aquela via pretende tutelar e de se encontrar integrado na «comunidade-universo» dos indivíduos lesados pela conduta questionada”.

Afirma a douta autora que, em primeiro lugar, “uma interpretação teleológica” da “forma de legitimidade” conferida pela ação popular, impõe “a recusa do reconhecimento de legitimidade ativa aos membros dos órgãos para procederem, por via da "ação popular local", contra as deliberações do próprio órgão colegial que integram”. E prosseguindo afirma que “em segundo lugar, esta mesma conclusão se impõe considerada a particular natureza do órgão colegial como figura organizatória

³¹ Sérvulo Correia, ob. cit., 734.

³² E também, como se disse, na Lei que estabelece o quadro da descentralização administrativa.

³³ “Cidadão recenseado e residente no município”, como diz a norma.

³⁴ Ou seja, ação popular de simples controlo da legalidade.

³⁵ Cláudia Saavedra Pinto, Os litígios emergentes do âmbito dos órgãos colegiais ..., p. 59. Refere-se obviamente à jurisprudência portuguesa.

³⁶ Que aqui se diria ação popular de defesa do “interesse coletivo”.

institucional unitária” – ou seja, a natureza una do órgão colegial recusa igualmente o alargamento do reconhecimento da legitimidade ativa, por via da ação popular, aos membros dos órgãos colegiais para impugnar atos dos próprios órgãos que integram.

Em derradeira análise, como bem nota a mesma autora, a ação popular “tem sido entendido com uma forma de reforço da participação política dos cidadãos, como um instrumento de democracia participativa” e não como instrumento para dirimir conflitos (de competência) interorgânicos e intraorgânicos.

Também não é possível fundar a legitimidade dos recorrentes no artigo do 11º, nº 1, b) do Estatuto dos Municípios.

Ademais, dizer que os recorrentes se apresentam a recorrer como “autores populares” seria puro artificialismo, pois que, como se disse, fundam a sua legitimidade na qualidade de membros do órgão deliberativo ou do órgão executivo colegial do Município. E, como também se disse, a legitimidade afere-se pela configuração dada ao recurso.

2.5. Com o que se conclui inelutavelmente pela ilegitimidade dos recorrentes, o que importa a consequência prevista no art.º 434º, alíneas b) do CPC, aplicável *ex -vi* art.º 55º do Decreto-Lei nº 14-A/83, de 22 de março

III- DECISÃO

Nesta conformidade, decide-se indeferir liminarmente a petição inicial.

Fixa-se em 30.000\$00 a taxa de justiça.

Registe e notifique

Praia, 15.03.2023

Arlindo Almeida Medina

Benfeito Mosso Ramos

Anildo Martins

