



## SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**Processo:** n° 03/2023

**Acórdão:** n° 02/2023

**Data do acórdão:** 15.03.2023

**Área Temática:** Contencioso Administrativo

**Relator - Anildo Martins**

**Acordam, em conferência da 3ª Secção, os Juízes do Supremo Tribunal de Justiça:**

**I-Relatório:**

**A,B,C & D**, todos vereadores da Câmara Municipal (CM) (adiante impugnantes ou recorrentes), residentes em \*, com os demais sinais identificados neste recurso contencioso n° 03/2023, vieram impugnar o Despacho n° 105/GPCMP/2022, de 15.12.2022, do **Presidente da Câmara Municipal da Praia** (ou recorrido) segundo o qual *“é indigitada a atual Diretora da Administração Fiscal para, em regime de acumulação, exercer as funções de Secretário Municipal, incluindo das de Notária privativa da Câmara Municipal da Praia”*, que os ora recorrentes reputam estar ferido de vícios de violação de lei e pediram a declaração de nulidade desse despacho bem assim *“de todos os actos subsequentes praticados pela Secretária Municipal nomeada”*.

Alegaram tudo quanto consta da sua p.i., que aqui se dá por inteiramente reproduzida.

Como fundamentos aduziram nomeadamente que o provimento do Secretário Municipal é feito pela Câmara Municipal (CM) em comissão de serviço por 3 anos, que não houve aprovação por parte deste órgão colegial de proposta nesse sentido - que não foi apresentada pelo Presidente da Câmara -, não foi sequer revelada a pessoa em causa pois o despacho menciona a *“atual Diretora da Administração Fiscal...”*, e ainda o facto de ao acto, datado de 15.12.2022, ter sido conferida eficácia retroactiva a 01.10.2022.

Além de impugnar tal acto, os recorrentes pediram que seja suspensa a sua eficácia, através do incidente de suspensão da executoriedade, alegando para tanto o que consta dos articulados 37° a 74° da p.i.

No que concerne a este incidente alinharam, no essencial, a seguinte argumentação:

- o Secretário Municipal é uma *“figura central e de vital importância para qualquer Município”*, cujo perfil e funções estão consagrados no DL n° 5/98, de 09.03., sendo a sua nomeação precedida de *“aprovação ou deliberação da CM, enquanto órgão colegial”* e sujeita ao visto prévio do Tribunal de Contas;

- é “*em termos práticos*”, além do mais, quem gere os recursos financeiros, autoriza pagamentos e contratação de serviços, gere o balanço financeiro municipal, gere o património municipal, procede à cobrança de impostos municipais, exerce funções de responsabilidade e vincula o município perante terceiros;
- o orçamento para 2023 prevê uma receita de cerca de três biliões de escudos, assim como terá intervenção “*nos processos de endividamento do Município, cujo limite foi fixado em 234.000.000\$*”, verbas astronómicas que são geridas “*por quem foi nomeado de forma ilegal*”;
- “*Podendo causar elevados prejuízos ao município da praia e a terceiros que se relacionarem com o Município da Praia*”
- *Justificando-se assim a imediata suspensão do despacho, pois o Sr. Presidente da CMP está vinculado ao princípio da legalidade*”.

Concluíram pedindo que seja suspensa a executoriedade do acto impugnado, invocando o disposto no artº 24º do DL 14-A/83, de 22.03.

Juntaram a documentação de fs. 13 e seguintes, incluindo nomeadamente o despacho impugnado, que foi objecto de publicação no Boletim Oficial (II Série, Nº 219, de 20.12.2022).

Nos termos do artº 25º do DL 14-A/83, de 22.03., o processo vem à Conferência, independentemente dos vistos, para que seja apreciado o incidente deduzido.

Além de impugnarem o acto, os requerentes solicitaram a tutela jurisdicional preventiva pedindo que o tribunal determine a suspensão da executoriedade do despacho do PCMP, identificado como sendo o Despacho nº 105/GPCMP/2022, de 15.12.

Vejamos, pois.

Segundo tal despacho “*É indigitada a actual Directora da Administração Fiscal para, em regime de acumulação, exercer as funções de Secretário Municipal, incluindo das de Notária privativa da Câmara Municipal da Praia com as competências definidas no artº 4º, nº 4, do Decreto-lei nº 9/2010, de 29 de março, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei nº 45/2014, de 20 de agosto*”, com efeitos a partir de 01.10.2022.

A utilização da expressão “*é indigitada*” mostra-se imprecisa já que aponta para um acto preparatório de ulterior acto (ou actos) no procedimento administrativo.

Infere-se, contudo, do texto do Despacho nº 105/GPCM/2022, de 15.12., constante de fs. 21, que o mesmo procede ao provimento do cargo ou das funções de Secretário Municipal, consubstanciando o efectivo preenchimento desse cargo público ainda que “*em regime de acumulação*” com as de “*Directora da Administração Fiscal*”, como o mesmo menciona<sup>1</sup>.

Não se questionando a natureza de acto administrativo, que visa a produção de efeitos no caso concreto, suscita-se, no entanto, a questão prévia relativa ao pressuposto processual que é a legitimidade (processual) activa, nos termos do disposto no artº 25º do DL 14-A/83, que importa apreciar e decidir.

O que se indaga é se assiste legitimidade activa neste contencioso de anulação aos ora recorrentes, que se identificam como sendo “**(A, B, C & D** ora recorrentes)” *Vereadores da Câmara Municipal da Praia*”, integrantes do órgão executivo colegial que é a Câmara Municipal.

Importará, pois, aferir se os ora recorrentes se apresentam com interesse pessoal, directo e legítimo que lhes assegure a legitimidade (activa) na presente impugnação contenciosa, atendendo em particular ao disposto no artº 15º, nº 1, alª a), do DL 14-A/83.

Observa VLADIMIR BRITO (in “*Direito Processual Administrativo*”, págª 132) que “*O que interessa para reconhecimento da legitimidade é essencialmente a relação directa e imediata da pessoa, enquanto parte, com o direito material controvertido deduzido em juízo e que fundamenta o litígio. Por essa razão há que averiguar se o interesse é directo, pessoal e legítimo...*”

A Constituição da República (CRCV) confere ao particular, designadamente nos seus arts. 22º e 245º, o direito a requerer e obter a tutela jurisdiccional efectiva, incluindo a adopção de medidas cautelares adequadas, visando a protecção dos seus direitos ou interesses legítimos contra “*quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da forma de que se revistam*”.

A CRCV, apontando inequivocamente (mas não exclusivamente) para um contencioso de natureza subjectiva, visando a tutela de direitos e interesses dos particulares, elege a lesividade do acto - artº 245º, alª e) - como critério para a legitimidade processual activa (“... *nomeadamente através da impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem...*”).

Assim, o recorrente terá de alegar que existe um quadro circunstancial que causa ou determine a lesão de seus “*direitos e interesses legalmente protegidos*”.

A norma genérica, vertida no artº 3º do DL 14-A/83, preceitua que “*Todo o cidadão tem o direito de recorrer contenciosamente dos actos administrativos que violem os seus direitos e interesses legalmente protegidos*”.

Acrescenta o artº 15º, nº 1, alª a), do DL 14-A/83 que, ao buscar a tutela jurisdiccional administrativa, o cidadão terá de ter interesse pessoal, legítimo e directo.

Não deixando de acentuar a mencionada vertente subjectivista do contencioso administrativo, no entanto, a Constituição da República, no seu artº 225º, nº 1, e a Lei Orgânica do MP (aprovada pela Lei nº 89/VII/2011, de 13.12.), artº 2º, conferem ao MP o amplo poder, que se constitui como dever funcional, de defender a legalidade objectiva, visando acautelar o interesse público e interesses colectivos.

Segundo o disposto no nº 1 do artº 225º da CRCV “*O Ministério Público defende de os direitos dos cidadãos, a legalidade democrática, o interesse público e os demais interesses que a Constituição e a lei determinarem*”.

No que concerne ao contencioso de anulação, a lei do contencioso administrativo, o DL 14-A/83, confere expressamente legitimidade ao MP, nos termos do artº 15º, nº 1, alª b), bem assim à própria Administração, no caso previsto na alª c), nº 1, do mesmo artigo.

Estamos aqui perante um contencioso objectivo visando a defesa do interesse público e da legalidade bem assim dos “*demais interesses que a Constituição e a lei determinarem*”.

Particularmente no que concerne a actos municipais, o Estatuto dos Municípios (EM), aprovado pela Lei nº 134/IV/95, de 03.07., regula, no artº 92º, nº 2, alínea d), a competência da Câmara, enquanto órgão colegial, para, no que concerne ao pessoal aos serviços do município, “*Nomear, contratar, assalariar ... o pessoal...*”.

Também prevê o EM, no artº 98º, nº 3, a competência do órgão executivo singular, o Presidente da Câmara, para praticar actos urgentes, nos quais deve ser invocada essa qualidade, e, uma vez praticados, devem ser “*sujeitos à ratificação expressa na primeira reunião ordinária seguinte da Câmara Municipal*”.

Por outro lado, prevê o EM, no seu artº 127, nº 1<sup>iii</sup>, a competência do Governo para, junto do Ministério Público (MP), promover a impugnação de actos ilegais através do contencioso de anulação, atendendo à tutela da legalidade.

Alcança-se, no entanto, tal legitimidade activa do MP no contencioso de anulação de actos municipais ilegais, para a defesa da legalidade objectiva, por sua própria iniciativa, isto é, na ausência ou com dispensa de qualquer solicitação do Governo, atendendo ao disposto no artº 225º, nº 1, da Constituição e artº 2º da Lei Orgânica do MP (aprovada pela Lei nº 89/VII/2011, de 13.12.), como já foi atrás assinalado.

Vertendo ao caso dos autos, os recorrentes nas suas alegações afirmam expressamente que a actividade do Secretário Municipal poderá “*causar elevados prejuízos ao município da Praia e a terceiros que se relacionarem com o Município*”.

No entanto, os recorrentes não alegam nem, muito menos, procuram demonstrar, alguma repercussão directa (negativa) por parte do acto de nomeação impugnado na sua esfera jurídica pessoal, em termos de lesão de seus direitos subjectivos ou interesses legítimos ou sequer de alguma vantagem ou benefício que, com probabilidade, obteriam com a anulação do acto impugnado.

Nota WLADIMIR BRITO (in “*Direito Processual Administrativo*”, pág<sup>a</sup> 139) que “... numa concepção subjectivista do processo administrativo ter-se-á de partir da parte para o interesse, isto é, a concepção da legitimidade processual tem de ser subjectivizante, dado que o núcleo central da legitimidade é a parte e não o interesse. Este integra o objecto do processo, o litígio, e tem de ser visto como um bem. Significa isto que em sede de legitimidade é a titularidade do interesse que releva e não a sua simples existencialidade. Disto resulta que não é o simples facto de existir um interesse geral de conformação do acto ou da norma com a lei, nem o facto de existir um interesse geral no provimento do recurso que agora legitima a parte. O que tem força legitimadora é a titularidade pela parte de um interesse que pode ser realizado com o provimento da acção. Não se olha, portanto, ao acto, mas sim à titularidade do interesse que subjaz à relação material controvertida causadora do litígio”.

Nessa perspectiva não se descortina a ocorrência de interesse pessoal e directo por parte dos ora recorrentes<sup>iv</sup> na presente impugnação contenciosa, em termos de vantagem ou utilidade com directa repercussão nas respectivas esferas jurídicas<sup>v</sup>.

Por outro lado, não se divisa “*in casu*” qualquer interesse difuso (v.g. defesa do ambiente, qualidade de vida, urbanismo, património cultural...) previsto no corpo do artº 245º da CRCV.

No que concerne à acção popular, não se mostram preenchidos os pressupostos que a lei enuncia, apesar de o artº 11º do EM conferir legitimidade a qualquer cidadão eleitor - “*qualquer cidadão recenseado e residente no Município*” – para o exercício desse direito político.

Quanto à instauração de qualquer acção judicial no interesse do Município, não se mostra preenchido o pressuposto da prévia notificação aos órgãos executivos dessa iniciativa, nos termos previstos na al<sup>a</sup> a) do nº 1 desse artigo.

Relativamente ao recurso de “*deliberações e decisões*”, que o cidadão tenha por ilegais e lesivas, o mesmo deve visar a defesa do interesse colectivo (e não de interesse subjectivo do recorrente), segundo o disposto na al<sup>a</sup> b) do n<sup>o</sup> 1 do mencionado art<sup>o</sup> 11<sup>o</sup>.

Assim, não se configura nos presentes autos um caso de exercício de acção popular local.

Focalizando os interesses alegados pelos ora recorrentes, o que conseguimos descortinar é que estamos perante interesses de natureza objectiva, respeitantes à defesa do interesse público municipal, no geral, e especificamente de interesses funcionais e financeiros, nomeadamente os conexados com o funcionamento municipal e com o relacionamento do Município da Praia com terceiros.

Verdadeiramente o que se mostra subjacente nos presentes autos é a existência de um interesse público na boa gestão municipal, respeitante à melhor adequação da actividade administrativa municipal à prossecução das atribuições municipais, mediante a observância designadamente dos princípios da legalidade, da eficiência e eficácia da administração municipal.

Ou seja, poderíamos estar perante uma acção pública, visando a defesa da legalidade objectiva, para a qual, porém, na ausência de norma permissiva, não assiste indubitavelmente legitimidade aos ora recorrentes, por lhes faltar interesse directo e pessoal.

A prossecução desse interesse público geral é efectivamente cometida ao MP, nos termos do art<sup>o</sup> 15<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 1, al<sup>a</sup> a), do DL 14-A/83, em conjugação com o disposto no art<sup>o</sup> 225<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 1, da Constituição da República e no art<sup>o</sup> 2<sup>o</sup> da Lei Orgânica do MP.

Por tais razões e em síntese, visto que os demandantes não alegaram nem demonstraram algum interesse pessoal e directo afectado pelo acto impugnado ou alguma utilidade directa e pessoal adveniente da anulação do acto impugnado, por um lado, e não havendo norma legal expressa que o autorize expressamente, por outro, conclui-se no sentido de que os ora recorrentes, enquanto membros do órgão executivo colegial, a Câmara Municipal, carecem de legitimidade processual activa na presente impugnação contenciosa.

Tal ilegitimidade respeita tanto à tutela principal, relativa ao recurso de anulação, como à providência cautelar de suspensão da executoriedade.

Conclui-se, pois, no sentido de que não se mostra observado o requisito da legitimidade processual activa em sede de impugnação contenciosa.

*Termos em que se decide rejeitar o recurso interposto por falta de legitimidade dos recorrentes.*

*Custas pelos recorrentes à taxa que se fixa em 40.000,\$00.*

*Registe e notifique.*

*Praia, aos 15.03.2023,*

---

*/ Arildo MARTINS/ (Relator, que reviu e confirmou o texto)*

---

*/ Arlindo ALMEIDA /*

---

*/ Benfeito Mosso RAMOS /*

---

<sup>i</sup> Aliás, os próprios recorrentes entendem tal acto como de “nomeação”, que consideram “manifestamente ilegal” e que reputam estar ferido de nulidade, bem assim “os actos administrativos subsequentes”, como decorre nomeadamente dos articulados 19., 23., 26., 34., 35., 36., 64., e 67.

<sup>ii</sup> Por acto administrativo, o artº 8º do Decreto-Legislativo nº 15/97 nos diz que se “Consideram actos administrativos as decisões e deliberações dos órgãos da Administração Pública que, ao abrigo de normas de direito público, visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.”. Idêntico conceito vamos encontrar no artº 120º do Código do Procedimento Administrativo português.

<sup>iii</sup> “O Governo poderá promover, através do Ministério Público, a anulação ou a declaração de nulidade dos actos ilegais dos órgãos municipais, nos termos do contencioso administrativo” (artº 127º, nº 1, do EM).

<sup>iv</sup> Acresce-se que, sendo os recorrentes vereadores municipais, o acto impugnado – que procedeu ao provimento no cargo de Secretário Municipal, ainda que em regime transitório e em acumulação - não parece contender com direitos concernentes ao exercício das suas funções de vereadores municipais.

<sup>v</sup> Como decidiu o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte português, de 20.12.2013, “IV. Não derivando dos autos uma alegação e demonstração dum quadro circunstancial lesante dos direitos e interesses do A. que reclame ou demande o uso da tutela jurisdicional para sua defesa inexistente interesse em agir na propositura da presente ação.”