

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**Acórdão n.º 115/2024**

Sumário: Proferido nos autos da Ação Popular n.º 19/2020, interposta por César Augusto de Brito Santos Silva, Marcos Baptista Lopes e Alcindo Manuel Silva contra a Assembleia Municipal de São Vicente.

Cópia:

Do acórdão proferido nos autos da Ação Popular n.º 19/2020, interposta por **César Augusto de Brito Santos Silva, Marcos Baptista Lopes e Alcindo Manuel Silva** contra a **Assembleia Municipal de São Vicente**.

Acórdão n.º 115/2024

(Autos de Ação Popular N. 19/2020, César Augusto de Brito Santos Silva; Marcos Baptista Lopes e Alcindo Manuel Silva v. AMSV, Inadmissão por ausência de legitimidade dos recorrentes)

I. Relatório

1. Os cidadãos César Augusto de Brito Santos Silva; Marcos Baptista Lopes e Alcindo Manuel Silva, invocando o artigo 122 da Lei do TC, o artigo 59, parágrafo primeiro, da CRCV, o artigo 27, número 1, alínea b), da Lei N. 69/VII/2010, de 16 de agosto, que aprovou o regime-quadro da descentralização administrativa, e o artigo 11 do Estatuto dos Municípios, submeteram peça de interposição de recurso de eleição realizada na Assembleia Municipal de São Vicente para a escolha da sua mesa; para tanto, apresentam as seguintes razões:

1.1. Primeiro, quanto aos factos, dizem que:

1.1.1. Já seria a nona eleição para os órgãos municipais ocorridas em São Vicente, mas o clima de crispação que marcou algumas eleições realizadas nos anos noventa voltou a se manifestar no sufrágio organizado em 2020;

1.1.2. Nesse contexto que classificam de “guerrilha política”, a AM elegeu a sua mesa que ficou constituída pela Senhora Dora Pires da UCID, pelo Senhor Albertino Gonçalves do MIMS e pela Senhora Dirce Vera-Cruz do PAICV, na sequência do que denominam de acordo pós-eleitoral para impedir que “o MPD na pessoa da Lídia Lima presidisse à mesa da Assembleia Municipal” decorrente de “uma estratégia maquiavélica” engendrada pelo então líder da UCID, António Monteiro, que a explicitou num discurso político “a destilar ódio e frustração”;

1.2. Parecem inserir um aparte para falar sobre as eleições, dizendo que:

1.2.1. A estratégia, em última instância, visaria o próprio Presidente da Câmara Municipal,

Senhor Augusto Neves, cujos opositores já vaticinavam que não obteria maioria absoluta, deixando o órgão em situação de ingovernabilidade;

1.2.2. Porém, como na sua opinião, o atual sistema autárquico, “é de matriz presidencial, sendo que o Presidente da Câmara Municipal é um órgão executivo singular, eleito por sufrágio universal, direto e secreto, que preside ao elenco camarário”, ele não precisaria “da aprovação de qualquer órgão deliberativo ou da assembleia para poder exercer o seu mandato”, que lhe seria conferido pelo povo através de escrutínio livre e secreto, que [seria] o apanágio máximo dos regimes democráticos”;

1.2.3. Daí que “sem a possibilidade de qualquer golpe palaciano em relação ao Presidente da Câmara Municipal”, os referidos protagonistas voltaram-se para a Assembleia Municipal, onde a estratégia produziu os seus resultados, já que a presidente da mesa provisória, dada a sua fragilidade política, terá entregado sem resistência a presidência definitiva à Senhora Dora Pires, permitindo a votação que lhe conferiu um total de 12 votos contra os 9 nela própria, candidata do MpD;

1.3. Não seria a primeira vez que tal situação acontecia em São Vicente,

1.3.1. Já que em 2020 tentou-se “desapossar” o Eng. Figueiredo, mas este manteve-se firme na mesa provisória, obrigando a que uma solução consensual fosse encontrada para se resolver o impasse;

1.3.2. Seria um costume eleitoral que o cabeça de lista da candidatura mais votada para a Assembleia assumia essas funções.

1.4. Em relação ao que designam expressamente de “Do direito”, dizem que:

1.4.1. O Estatuto dos Municípios seria cristalino em relação à instalação da nova Assembleia;

1.4.2. O legislador ao estipular, no artigo 67, parágrafo terceiro, que a mesa provisória dirigirá os trabalhos da primeira reunião com vista à aprovação do regimento e à eleição dos outros membros da mesa, terá investido “o presidente da mesa provisória na qualidade de Presidente da Mesa da Assembleia Municipal”, “sendo certo que este foi eleito por sufrágio universal, direto e secreto pelo povo no dia das eleições”;

1.4.3. Por conseguinte – conforme o TC conseguiu alcançar – que somente serão eleitos os demais membros da mesa e não o presidente, o que os outros partidos não contestariam; trazendo, antes, como fundamento legal disposições outras como o artigo 68, número 2, e o artigo 81. Reiteram, porém, que a disposição que regula a questão seria o artigo 67;

1.4.4. Tese que seria reforçada pelo facto de todo o processo eleitoral ser conduzido no pressuposto de que se está a escolher o cabeça de lista como presidente do órgão, sensação que é

transmitida durante a campanha eleitoral e captada pelo eleitor;

1.4.5. Voltam-se para os poderes do Presidente da Câmara Municipal e à natureza das suas atribuições, para se recentrarem no argumento de que o PAM é eleito conjuntamente com outros membros através de um sufrágio de lista, devendo da mesma constar o nome do Presidente eleito por sufrágio universal, direto e secreto pelo povo;

1.4.6. E para dizer que quando se diz que cabe à assembleia eleger o Presidente, o Vice-Presidente e o Secretário da Mesa, a interpretação que se deve fazer é que “nenhum outro órgão camarário ou nacional tem competência para eleger a mesa da Assembleia, sendo que o Presidente é indigitado nos termos do artigo 67, número 3, e escolhido em função do resultado da eleição autárquica para a Assembleia Municipal, e os outros membros são escortinados [seria escrutinados] numa lista conjunta de três elementos, eleita por maioria absoluta dos votos dos eleitos municipais para a Assembleia”. Arrematando que, assim, “a mesa da assembleia, quando o vencedor das eleições não obtiver a maioria absoluta dos mandatos na Assembleia Municipal, terá que ser plural e fruto da negociação entre os concorrentes, onde necessariamente o Presidente é o candidato do partido mais votado nas eleições para a Assembleia Nacional”.

1.5. Assevera quanto à admissibilidade que:

1.5.1. A legitimidade estaria assegurada por força do artigo 27, número 1, alínea b);

1.5.2. O processo seria aceite nos termos do artigo 26 da Lei 69/VII/2009 [seria 2010?] conjugado com o artigo 11, número 1, alínea b), da Lei 134/IV/95, de 03 de julho;

1.5.3. A competência do Tribunal estaria assegurada pelo artigo 122, número 1, da Lei N. 56/VI/2005.

1.6. Pedem que se considere a “decisão recorrida (...) ilegal, por violação do (...) Estatuto dos Municípios, considerando a eleição como nula e de nenhum efeito” e que se determine a sua repetição nos termos do artigo 67, número 3, do mesmo diploma.

1.7. Juntam documentos.

2. A particularidade de o pedido ter tramitado juntamente com um recurso dos próprios interessados legalmente legitimados, o qual foi autuado, apreciado e decidido pelo *Acórdão 52/2020, de 17 de dezembro de 2020, Lídia Cristina da Cruz Brito Lima de Melo e outros v. Assembleia Municipal de São Vicente*, Rel: JC Aristides Lima, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 16, 12 de fevereiro de 2021, pp. 531-541, fez com que este processo deixasse de ser prioritário, ficando posteriormente à disposição na secretaria para que qualquer Gabinete promovesse a sua apreciação e julgamento nos termos da Deliberação 1/2024.

II. Fundamentação

1. Do exposto resulta que: os três recorrentes, por considerarem que uma eleição realizada na Assembleia Municipal de São Vicente ficou viciada de ilegalidade, na medida em que, contrariamente ao que entendem ser a melhor interpretação do Estatuto dos Municípios, ter-se-á aplicado um preceito ilegal, quando a norma aplicável determinaria claramente que o cabeça da lista mais votada para esse órgão autárquico seria automaticamente presidente, limitando-se as eleições a escolher os outros membros da mesa.

1.1. Essa seria a questão de fundo deste processo, com a qual o Tribunal Constitucional teria de se confrontar;

1.2. Nesta fase, largamente para reiterar a posição expendida através do *Acórdão 52/2020, de 17 de dezembro de 2020, Lídia Cristina da Cruz Brito Lima de Melo e outros v. Assembleia Municipal de São Vicente*, Rel: JC Aristides Lima, III, que decidiu negar provimento ao recurso com mesmo objeto e “confirmar a eleição da Mesa da Assembleia Municipal de S. Vicente”.

1.3. Todavia, para que esse desfecho inevitável pudesse se materializar, considerando especialmente os contornos processuais que marcam a interposição deste recurso, seria necessário reservar o tempo necessário para se verificar se estas eleições, em si recorríveis, podiam ser contestadas, em jeito de *actio popularis*, por qualquer cidadão munícipe; o que se enfrentará, com consequente prejudicialidade sobre a questão de fundo, a seguir.

2. Constatando-se facilmente que o Tribunal Constitucional é competente, dado que é a principal Lei de Processo Constitucional a dispor no sentido de que “as eleições realizadas na Assembleia Nacional e nas Assembleias Municipais podem ser impugnadas contenciosamente no Tribunal Constitucional, com fundamento em violação da lei ou do regimento da respetiva assembleia” (artigo 122).

3. Mas, verificando-se que a legitimidade processual ativa dos recorrentes está longe de estar assegurada.

3.1. Segundo os mesmos, a mesma assentar-se-ia no artigo 27, parágrafo primeiro, alínea b), da Lei-Quadro da Descentralização Administrativa, segundo a qual “os cidadãos domiciliados na área de uma Autarquia Local, qualquer associação comunitária ou organização não-governamental nela sedeadas podem, em matéria de interesse da mesma, (...) impugnar atos que tenha por ilegais e lesivos de interesses coletivos praticados ou omitidos por órgãos da Autarquia Local ou por entidades quem ela tenha delegado atribuições ou tarefas administrativas”;

3.2. E também no artigo 11, parágrafo primeiro, alínea b), do Estatuto dos Municípios assim redigido: “qualquer cidadão recenseado no Município pode em matéria de interesse municipal, recorrer das deliberações e decisões tomadas por órgãos dos Município que tenha por ilegais e lesivas do interesse coletivo”.

3.3. Contudo, o Tribunal Constitucional teria que se confrontar com a evidente formulação do artigo 122, parágrafo segundo, da sua principal lei processual, a que lhe confere competência sobre esse tipo de processo, o qual é cristalino quando estabelece que “o recurso faz-se (...) por qualquer deputado ou eleito municipal, consoante o caso (...)”, o qual para efeitos do caso concreto, somente permitiria que eleitos municipais recorressem.

3.4. Claro está que o critério da especialidade, perante a inexistência de qualquer norma inserta em outro diploma a ampliar o rol de entidades habilitadas a impugnar eleições de órgão municipal, sempre se imporia, afastando qualquer ato normativo genérico atributivo de legitimidade.

3.5. Ultrapassada a questão os recorrentes não tendo dedicado muito espaço a construir o necessário argumento de suporte à invocação do artigo 27, parágrafo primeiro, alínea b), da Lei-Quadro da Descentralização Administrativa, o Tribunal Constitucional não consegue identificar claramente a mecânica por detrás dessa tese.

3.5.1. Mas, não se dá por convencido que a mesma fosse aplicável à presente situação, na medida em que tais disposições permitem que munícipes possam atacar atos ou omissões dos órgãos da autarquia local, mormente dos municípios, resultantes do exercício de função administrativa ou decorrentes de relação jurídico-administrativa, no exercício de competências, atribuições ou tarefas que portem essa natureza, e perante tribunais que detenham tal jurisdição originária;

3.5.2. O ato de eleição da mesa da assembleia municipal não é um ato tipicamente administrativo; outrossim, é pela, sua natureza intrínseca, político, o qual, ao invés de estar associado à execução de uma atribuição de um ente público, destina-se a organizar o poder dentro do mesmo, através da escolha dos membros de um dos seus órgãos;

3.5.3. Não passando despercebido que nenhuma das normas foi efetivamente regulamentada, como pressuporia a sua aplicação, ainda que isso pudesse ficar relativamente ultrapassado, caso elas tivessem algum suporte constitucional, como têm.

3.6. Os recorrentes citam sem desenvolver o artigo 59, parágrafo primeiro, da Constituição, que reconhece o direito de petição.

3.6.1. Contudo, é relativamente pacífico que a fórmula desse preceito, conforme o qual “[t]odos os cidadãos, individual ou coletivamente, têm o direito de apresentar, por escrito aos órgãos de soberania ou do poder local e a quaisquer autoridades petições queixas, reclamações ou representações para a defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e bem assim o direito de serem informados em prazo razoável sobre os resultados da respetiva apreciação”, exclui os tribunais, porque quanto a estes o acesso é especificamente regulado pelo artigo 22, que epigrafado de “acesso à justiça” consagra o rol de princípios gerais de proteção judiciária; e, neste particular já havia ditado, e bem, o Supremo Tribunal de Justiça enquanto

Tribunal Constitucional que “é duvidoso se podem ser dirigidas petições aos Tribunais”, o que lhe parecia “incongruente com o princípio da independência dos tribunais” (*Acórdão 19/01-A, de 3 de abril*, Rel. Jaime Miranda, não-publicado);

3.6.2. De outra parte, poderia pensar-se que os recorrentes terão por lapso indicado o número do artigo 59 que acolhe o direito de petição e não aquele que logo a seguir contém o direito de ação popular, formulando-o na perspetiva de que “[é] garantido, nos termos da lei, o direito de ação popular, designadamente para defesa do cumprimento do estatuto dos titulares de cargos públicos e para defesa do património do Estado e demais entidades públicas”. Mas, também deste preceito dificilmente se pode extrair um direito de ação popular em matéria constitucional ou da competência do Tribunal Constitucional porque, neste particular, também a Lei Fundamental desaconselharia uma interpretação ampliadora do rol de entidades legitimadas a recorrer à justiça constitucional especializada, na medida em que a Constituição as limita claramente quando fixa o regime básico dos dois recursos constitucionais que ela reconhece. Assim, no artigo 20 condiciona o direito ao amparo constitucional do indivíduo à tutela dos “seus” direitos, liberdades e garantias, e no artigo 282, circunscreve as prerrogativas processuais ativas para interpor recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade ao “Ministério Público e as pessoas que, de acordo com a lei reguladora do processo de fiscalização da constitucionalidade, tenham legitimidade para interpor recurso”.

3.7. Acresce que não é líquido da exposição feita se se está propriamente em situação que pudesse conduzir a uma ação popular, a qual, pela sua natureza pressupõe a existência de um interesse difuso não apropriável individualmente. O mesmo dependeria de um interesse geral tutelado constitucionalmente, regra geral não-individualizável ou assumido sectariamente, que, por esta razão, teria de ser defendido por todos e qualquer cidadão em nome e em benefício da coletividade; por conseguinte, de natureza do ato e de necessidade de garantir a proteção do bem.

3.7.1. Somente nestes casos é que, de um ponto de vista dogmático, se justificaria aceitar a tese implícita de um alargamento universal da legitimidade processual em jeito de *actio popularis*;

3.7.2. No caso concreto, apesar de o interesse em causa poder estar associado à proteção dos procedimentos eletivos essenciais previstos pela legislação aplicável e, assim, o princípio do Estado de Direito, há claramente um interesse claramente particularizável; por esta razão, é a própria lei a limitar a legitimidade nesses casos; por vários motivos, nomeadamente para evitar que a proteção de um direito ou de um interesse individual seja exercido à margem da vontade do principal interessado na sua proteção;

3.7.3. Assim, na situação sobre apreciação não só havia interesses particulares a proteger, como eles foram legitimamente exercidos por quem a lei reservava legitimidade processual ativa, os eleitos municipais que se sentiram prejudicados com a eleição da Mesa da Assembleia Municipal;

3.7.4. Como também os recorrentes, pela sua narrativa, não ocuparam propriamente a posição de munícipes simplesmente interessados na preservação das regras de Direito Municipal que regulam a eleição desse órgão da Assembleia Municipal de São Vicente, mas de pessoas interessadas de que certa conceção política pudesse vingar; o que é legítimo, mas obsta qualquer articulação da ideia de assumirem em nome do interesse geral a impugnação dessas eleições através de uma ação popular.

3.8. Em suma, no essencial, para concluir, dir-se-á que:

3.8.1. No caso das eleições realizadas em assembleias municipais, a legislação identifica claramente o principal interessado, o próprio eleito municipal, e fixa a legitimidade com base nesse critério, excluindo qualquer possibilidade de se reconhecer iniciativa processual ativa a outras entidades;

3.8.2. De resto, mesmo na ausência de tal distinção essencial, o facto é que, como regra, e salvo casos de expressa remissão, os pressupostos de cada espécie de matéria sobre a qual o TC pode exercer jurisdição recursal, são definidos por leis de processo constitucional e não por leis esparsas de natureza administrativa. Não significando que o legislador não possa proceder deste modo, ampliando o rol de entidades legitimadas, para que estas normas possam produzir efeitos nas circunstâncias em que existe regulação própria, a sua aplicação a processos de natureza político-constitucional deve ser expressamente consagrada nas mesmas.

4. Não se reconhecendo legitimidade processual ativa aos recorrentes, este processo não pode avançar.

III. Decisão

Pelo exposto, os Juízes do Tribunal Constitucional, reunidos em plenário, acordam não admitir o recurso por falta de legitimidade dos recorrentes.

Registe, notifique e publique.

Praia, 14 de dezembro de 2024

Pelo Tribunal:

José Pina Delgado

Aristides R. Lima

João Pinto Semedo

Está Conforme

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 14 de dezembro de 2024. — O Secretário,
João Borges.