



ACÓRDÃO N.º 26/2015-3.ª Secção-PL
17RO-SRM/2014
PROC. n.º 2/2014-JRF

Descritores: Direito à ação popular financeira/artigo 52.º, 3, da CRP

Sumário:

1. O legislador não previu a *ação popular financeira*, sendo certo que o direito de ação popular só existe “*nos casos e termos previsto na lei*” (n.º 3 do artigo 52.º da CRP), ou seja, nos casos tipicamente previstos na lei infraconstitucional;
2. Vigora, aqui, o *princípio da tipicidade legal da ação popular*.

(Helena Ferreira Lopes)



ACÓRDÃO N.º 26/2015-3.ª Secção-PL

17 RO-SRM/2014

PROC. n.º 2/2014-JRF

1. Relatório.

1.1. Carlos João Pereira, Victor Sérgio Spínola Freitas, Maximiano Alberto Rodrigues Martins, Ana Cristina Santos Ferro Fernandes e Avelino Perestrelo da Conceição, todos deputados à Assembleia Legislativa da Madeira, invocando o direito de ação popular consagrado no artigo 52.º, n.º 3, alínea b), da Constituição da República Portuguesa (CRP), pediram que os **Demandados identificados no Requerimento inicial apresentado em 1.ª instância** (SRMTC) fossem condenados em multa; imputaram-lhe diversas infrações financeiras sancionatórias previstas no artigo 65.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26/08 (LOPTC).

1.2. Por sentença de 10 de julho de 2014, os Demandados foram julgados parte ilegítima, nos termos do artigo 577.º, alínea e), do Código de Processo Civil (CPC), o que determinou a sua absolvição da instância.

1.3. Inconformados com a referida sentença, interpuseram recurso jurisdicional para a 3.ª Secção deste Tribunal, tendo concluído como se segue:

- i. Os ora Recorrentes intentaram a ação popular como cidadãos, sendo, por isso, representados por mandatário judicial.
- ii. A Constituição da República Portuguesa, nos artigos citados (1.º, 2.º, 3.º, 48.º e 52.º), comina o direito de ação popular como fazendo parte dos Direitos, Liberdades e Garantias e, conseqüentemente, nos termos do artigo 18.º da CRP, é diretamente aplicável.



- iii. É no plano substantivo que o tema da viabilidade da ação popular deve ser encarado.
- iv. Inibir os cidadãos de, no caso dos autos, proporem a ação popular, configura uma inconstitucionalidade por omissão.
- v. Tal como foi entendido pelo Juiz Conselheiro João Aveiro Pereira, em contraste com a versão da decisão de que se recorre.
- vi. Daí que a questão em apreço venha culminar a final no Tribunal Constitucional.

1.4. Os Recorridos contra-alegaram, tendo, em síntese, dito o seguinte:

- O direito à ação popular com vista a efetivação de responsabilidades financeiras não está previsto na lei;
- A sentença recorrida demonstra, à sociedade, que o legislador não quis o alargamento da legitimidade aos atores populares;
- Mas mesmo que assim se não entendesse, deveria considerar-se que o direito de ação tinha caducado;
- Aliás, estamos perante um aproveitamento partidário que pretende instrumentalizar a Justiça, e, neste caso, uma Instituição digna que merece ser subtraída a estas tentativas de politização;
- Acresce que o duto requerimento de interposição de recurso é manifestamente insuficiente no tocante à fundamentação da discordância que expressa, timidamente, relativamente à sentença recorrida.

Termos em que pedem que o recurso seja julgado improcedente, confirmando-se a sentença recorrida.

1.5. O Ministério Público junto deste Tribunal, na linha do parecer emitido pelo Magistrado do Ministério Público na SRMTC, emitiu parecer no



sentido da improcedência do recurso e da confirmação da sentença recorrida.

1.6. Foram colhidos os vistos legais.

2. O Direito.

2.1. Do direito à *ação popular financeira*.

O artigo 52.º, da CRP, sob a epígrafe “*Direito de petição e direito de ação popular*”, dispõe, no seu nº3, o seguinte:

É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para:

- a) Promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e património cultural;*
- b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.*

A Lei n.º 83/95, de 31/08 (LAP) que, no seguimento deste preceito constitucional, veio consagrar o “*Direito de participação procedimental e de ação popular*”, define os casos e os termos em que é conferido e pode ser exercido (...) o direito de ação popular para a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações previstas no n.º 3 do artigo 52.º da Constituição (n.º 1 do artigo 1.º),



Tribunal de Contas

Por seu turno, o n.º 2 do artigo 1.º da referida Lei, dispõe que, sem prejuízo do número anterior, *são designadamente interesses por esta protegidos a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, a proteção do consumo de bens e serviços, o património cultural e o domínio público.*

Prescreve a mesma lei que são titulares (...) do direito de ação popular quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e as associações e fundações defensoras dos interesses previstos no artigo anterior, independentemente de terem ou não interesse direto na demanda (n.º 1 do artigo 2).

Prevê ainda a referida lei expressa e autonomamente apenas duas modalidades de ações:

- (i) A ação popular administrativa (n.º 1 do artigo 12.º); e
- (ii) A ação popular civil (n.º 2 do artigo 12).

Refira-se ainda que a intervenção popular, na ação penal, é limitada ao “*direito de denúncia, queixa ou participação ao Ministério Público por violação dos interesses previstos no artigo 1.º que revistam natureza penal, ..., bem como de se constituírem assistentes no respetivo processo, nos termos previstos nos artigos 68.º, 69.º e 70.º do Código de Processo Penal*” (artigo 25.º).

A ação popular não tem de limitar-se aos casos individualizados nas duas alíneas do n.º 3 do artigo 52.º da CRP. A norma tem carácter exemplificativo, como decorre do seu próprio enunciado.

É, por isso, pensável que o legislador, no futuro, ainda possa prever o direito à ação popular para outras situações, como, por exemplo para a efetivação



Tribunal de Contas

da responsabilidade financeira dos titulares de cargos públicos e de outros beneficiários de dinheiros públicos¹.

A LOPTC, contudo, não prevê o *direito de ação popular financeira*.

Com efeito, nos termos do artigo 89.º da LOPTC, na redação da Lei 48/2006, de 29/08, apenas têm competência para requerer o julgamento por infrações financeiras o Ministério Público e, subsidiariamente, “os *órgãos de direção, superintendência ou tutela sobre os visados, relativamente aos relatórios das ações de controlo do Tribunal*” e os “*órgãos de controlo interno*” quanto aos seus próprios relatórios.

E, como refere o Ministério Público em 1.ª instância, a não previsão desse direito não foi um esquecimento, foi uma opção.

Relembremos o que se disse naquele parecer:

“A proposta de lei n.º 73/X que o Governo apresentou na Assembleia da República em 2.02.2006, ia no sentido de, verificados certos requisitos, conferir “legitimidade ativa (a) todos os cidadãos contribuintes sujeitos ao dever de pagar impostos”. Ainda que pudéssemos adicionar outros requisitos, como seja “a existência das situações fiscal e de segurança social regularizadas ou ainda, se se quiser restringir um pouco mais, exigir que, tratando-se de interessados particulares, o seu número não seja inferior a cinco (ou outro número)”.

Sustentando-se “que desde 1982, esta solução está consagrada no direito espanhol quanto ao Tribunal de Contas.

¹ Vide, neste sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *in CRP, Anotada*, Coimbra Editora, 1.ª edição revista, pág. 700, ponto XIV, em anotação ao artigo 52.º da CRP, e Paulo Nogueira da Costa, *in O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, Coimbra Editora, pág. 250 a 256.



Tribunal de Contas

E na nossa ordem jurídica veja-se os casos do contencioso administrativo e do contencioso penal².

Porém, aquando da apreciação, na generalidade, daquela proposta do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças (SETF) diz somente: “considerou-se, também, necessário alargar aos órgãos de controlo interno, a título subsidiário ... a legitimidade para a instauração de ações para a efetivação de responsabilidades no Tribunal de Contas, a qual, como é sabido, atualmente, pertence apenas e em exclusivo, ao Ministério Público.

Para que não restassem dúvidas, o PCP questiona se a lei aceita “que os cidadãos possam vir a intervir em juízo com base em relatórios produzidos pelo próprio Tribunal de Contas? Perspetivando que esta “faculdade ...pode, a manter-se nos termos propostos, ... criar condições para um certo aproveitamento partidário do Tribunal de Contas”.

(...).

Por sua vez, o PS disponibiliza-se para encontrar “uma forma que entremeie entre aquilo que existe hoje e um eventual alargamento, ponderado, à ação popular, restrita, circunstanciada e devidamente “baiada” por uma redação que não permita o aproveitamento desta fórmula por qualquer populismo ou exercício demagógico em vésperas eleitorais ou noutras alturas.”.

(...) o CDS pronunciou-se no sentido da “possibilidade de maior legitimidade em relação aos interessados nesta matéria, ...de acordo também com a sua capacidade em relação às matérias”.

(...) o PCP, aquando da votação final da Lei 48/2006, propôs que o artigo 89.º da LOPTC fosse alterado no sentido de admitir também “subsidiária e condicionalmente, a intervenção particular, seguindo, aliás, normas europeias e o resultado da síntese interna do próprio Tribunal de Contas”.

Nesta linha apresentou proposta de redação para o artigo 89.º, cuja alínea c) tinha o seguinte inciso:

² In Revista do Tribunal de Contas n.º 46, pág. 58.



Tribunal de Contas

- 1- O julgamento dos processos a que alude o artigo 58.º, independentemente das qualificações jurídicas dos factos constantes dos respetivos relatórios, pode ser requerido:
 - a) Pelo Ministério Público;
 - b) Por grupos de pessoas singulares, em número não inferior a 25, ou por pessoas coletivas interessadas e com situações fiscal e de segurança social regularizadas.
- 2- O direito de ação previsto na alínea b) do número anterior pode ser exercido no prazo de três meses a contar da notificação ou do despacho do Ministério Público que declare não requerer procedimento jurisdicional.
- 3- As entidades referidas na alínea b) deverão constituir advogado que os representará.

Por sua vez, o CDS afirma-se contra “qualquer solução que vise liberalizar totalmente a introdução (nem por iniciativa de grupos de pessoas em número não inferior a 25) destas questões no Tribunal de Contas”.

A proposta de alteração do PCP...foi **rejeitada**.”

O texto da lei vigente – o artigo 89.º da LOPTC atual – é o que então foi aprovado e que, como referimos, não só não aceitou como rejeitou a proposta destinada a admitir o direito de *ação popular financeira*.

Temos, assim, que **o legislador não previu a ação popular financeira, sendo certo que o direito de ação popular só existe “nos casos e termos previsto na lei”** (n.º 3 do artigo 52.º da CRP), ou seja, nos casos tipicamente previstos na lei infraconstitucional³.

Vigora, aqui, o *princípio da tipicidade legal da ação popular*.

³ Vigora, aqui, o princípio da tipicidade legal da ação popular.



Assim, e mesmo que *de jure constituendo* possamos defender a consagração na LOPTC do *direito à ação popular financeira*⁴, a verdade é que sem essa previsão, em concreto, não podemos afirmar a existência de um *direito subjetivo* suscetível de poder valer como alicerce jurídico necessário e suficiente para a demanda de posições jurídicas individuais ou supra individuais, até porque a sua aplicabilidade implicaria sempre um grau suficiente de determinabilidade, isto é, um conteúdo jurídico suficientemente preciso e determinável, quanto aos seus pressupostos de direito e de facto, consequências jurídicas e âmbito de proteção do direito invocado⁵.

Concluimos, assim, não existir no nosso ordenamento jurídico um direito à *ação popular financeira*.

Acresce que a inconstitucionalidade por omissão, invocada pelos Recorrentes, só pode ser requerida nos termos do artigo 283.º da CRP, ou seja, a requerimento do Presidente da República e do Provedor de Justiça, ou, com fundamento em violação de direitos das regiões autónomas, a requerimento dos presidentes das assembleias legislativas regionais.

2. Decisão.

Termos em que se julga o recurso improcedente com fundamento na inexistência do direito à ação popular financeira.

Emolumentos legais a cargo dos Recorrentes.

Lisboa, 8 de Julho 2015.

⁴ Vide Gomes Canotilho e Vital Moreira, e ainda Paulo Nogueira da Costa, nas citadas obras.

⁵ Cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, in Obra citada, pág. 18, em anotação ao artigo 18.º da CRP



Tribunal de Contas

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes – Relatora)

(Carlos Alberto L. Morais Antunes)

(Laura Tavares da Silva)