

**Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo**[Acórdãos STA](#)

**Processo:** 089/17.3BEFUN 01191/17  
**Data do Acórdão:** 17-10-2018  
**Tribunal:** 2 SECÇÃO  
**Relator:** ASCENSÃO LOPES  
**Descritores:** ACÇÃO PARA RECONHECIMENTO DE DIREITO  
PRESSUPOSTOS  
INDEFERIMENTO LIMINAR

**Sumário:** I - De acordo com o disposto no n.º 3 do art. 145.º do CPPT, a acção para o reconhecimento de um direito ou interesse legítimo em matéria tributária apenas pode ser proposta «sempre que esse meio processual for o mais adequado para assegurar uma tutela plena, eficaz e efectiva do direito ou interesse legalmente protegido.  
II - No caso dos autos, encontra-se vedada a utilização do presente meio processual ARD pois que a satisfação da pretensão formulada pela autora/recorrente que tem poderes para agir como entidade liquidadora com poderes de execução prévia, configura, a final, um pedido ao tribunal para que se pronuncie e interprete, além do mais, um diploma da Região Autónoma da Madeira o que extravasa o âmbito das suas competências definidas no art.º 4º do ETAF.

**N.º Convencional:** JSTA000P23742  
**N.º do Documento:** SA220181017089/17  
**Data de Entrada:** 30-10-2017  
**Recorrente:** MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ E OUTROS  
**Recorrido 1:** EEM-EMPRESA DE ELCTRICIDADE DA MADEIRA, S.A.  
**Votação:** UNANIMIDADE  
**Aditamento:**

▼ **Texto Integral**

Texto Integral:

**Acordam, em conferência, nesta Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo****1 – RELATÓRIO**

AMRAM – Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira, melhor identificada nos autos, vem recorrer para este Supremo Tribunal da decisão do Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal que indeferiu liminarmente a acção de reconhecimento de direito ou interesse legítimo em matéria tributária. Inconformada com o assim decidido, apresentou as respectivas alegações que resumiu nas seguintes **conclusões:**

1ª Os recorrentes intentaram a presente acção para reconhecimento de um direito ou interesse legítimo em matéria tributária para obter a condenação da EEM a reconhecer que os A.A. Municípios têm o direito a liquidar e cobrar taxas de ocupação do domínio público municipal ao abrigo da fórmula de cálculo prevista na versão original do DLR n.º 2/2007/M até ao dias de agosto de 2016 e que lhes seja aplicado o regime transitório previsto no artigo 4º do Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro por forma a que o valor anual devido aos Municípios pela ocupação do domínio público municipal, não seja diminuído até ao fim de 2020, e que os A.A. Municípios têm o direito a que o valor da contrapartida anual prevista no DLR n.º 2/2007/M, na redação dada pelo DLR n.º 34/2016/M, seja determinado a partir de um valor de referência para 2015, por forma a que o encontro de contas previsto no artigo 4º DLR n.º 2/2007/M, na redação dada pelo DLR n.º 34/2016/M, não ofenda a justiça material.

2ª O Tribunal “a quo” considerou que, os recorrentes possuíam outros meios processuais para reconhecer os seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

3ª Ora, ao contrário do entendimento da sentença recorrida, a acção para reconhecimento de um direito em matéria tributável, tal como resulta da mais recente doutrina e jurisprudência, não depende de existir ou não outros meios contenciosos que assegurem a tutela efectiva do direito ou interesse em causa.

4ª Assim, interpretando o art. 268.º, n.º 4 da CRP com o art. 145.º do CPPT, conclui-se que a acção para reconhecimento de um direito ou interesse legítimo poderá ser utilizada sempre que com ela seja possível obter uma tutela do direito ou interesse em causa mais efectiva, designadamente um efeito jurídico que não possa ser obtido por outros meios ou uma mais

rápida ou duradoira satisfação dos seus direitos ou interesses.

5ª Pelo que, a acção de reconhecimento de um direito ou interesse legítimo em matéria tributária será admissível quando, o interessado pretender uma decisão judicial que vincule não só relativamente a esse determinado acto já praticado, mas também no futuro, relativamente a situações idênticas que se venham a gerar entre o interessado e a administração tributária que tenham subjacentes os mesmos pressupostos fácticos e jurídicos.

6ª Atendendo ao recorte concreto da matéria objecto dos presentes autos os recorrentes interpuseram esta acção para reconhecimento de um direito ou interesse legítimo em matéria tributária, uma vez que esta acção é a única que tutela os seus direitos de forma efectiva, dado que os mesmos não podem ser acautelados pelos meios contenciosos tradicionais.

7ª Tal como estabelece o art. 145.º do CPPT, a acção para o reconhecimento de um direito pode ser usada, quando esse meio for o mais adequado para assegurar a tutela plena e eficaz e efectiva do direito ou interesse legalmente protegido, ou seja, pode ser utilizada para o Tribunal definir de uma forma definitiva qual a interpretação a dar às normas constantes do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M, de 5 de agosto.

8ª Com efeito, nem a reclamação graciosa, nem a revisão oficiosa das liquidações, nem a impugnação judicial ou até mesmo a oposição à execução e a acção administrativa, se revelam meios idóneos a assegurar os direitos e legítimos interesses dos recorrentes.

9ª Pelo que, a acção para o reconhecimento de um direito ou interesse legítimo em matéria tributária, é a única capaz de titular de modo efectivo os direitos e interesses dos recorrentes.

10ª Deste modo deverá ser dado provimento ao presente recurso com a consequente revogação da sentença recorrida e a sua substituição por uma decisão que determine o prosseguimento dos autos.

11ª A sentença recorrida violou o art. 268.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa e ainda o artigo 145.º do CPPT.

Por tudo o que ficou dito e pelo muito que será suprido deverá ser dado provimento ao presente recurso e revogada a sentença recorrida, sendo elaborada nova decisão que determine o prosseguimento dos autos, tudo com as legais consequências, Como é de JUSTIÇA»

### **Não foram apresentadas contra alegações.**

#### **O Ministério Público a fls. 102 e seguintes emitiu parecer com o seguinte conteúdo:**

«Recurso interposto por Amram-Associação dos Municípios da Região Autónoma da Madeira e pelos próprios municípios desta região, sendo recorrida EEE-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.:

Está em causa decidir da legalidade do indeferimento liminar da ação de reconhecimento de direito em matéria tributável intentada pelas ora recorrentes.

Entendeu-se na sentença recorrida não ser aplicável a dita ação, nos termos previstos no art. 145.º do C.P.P.T. por os recorrentes terem outros meios para fazer valer o seu direito, nomeadamente, o de impugnação de liquidações já efetuadas.

Defende a recorrente que com esse entendimento foram violados os artigos 268.º n.º 4 da C.R.P. e o dito art. 145.º do C.P.P.T., pois a mesma pode ser utilizadas nas seguintes situações:

- “sempre que com ela seja possível obter uma tutela do direito ou interesse em causa mais efectiva, designadamente um efeito jurídico que não possa ser obtido por outros meios ou uma mais rápida ou duradoura satisfação dos seus direitos ou interesses”;
- “quando o interessado pretender uma decisão judicial que vincule não só relativamente a esse determinado acto já praticado, mas também ao futuro, relativamente a situações idênticas que se venham a gerar entre o interessado e a administração tributária que tenham subjacentes os mesmos pressupostos fácticos e jurídicos”; e
- “para definir de uma forma definitiva qual a interpretação a dar às normas constantes do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M, de 5 de agosto” - assim, nas conclusões 4. 5. e 7.

Vai-se acrescentar o seguinte quanto ao mérito:

Na dita disposição constitucional prevê-se a tutela jurisdicional efetiva através de diversos meios, entre os quais a referida ação, o que tem correspondência no C.P.P.T., em que esta foi incluída no art. 145.º.

Acontece que a referida ação, em matéria tributária, foi aqui prevista para ser utilizada

“quando esse meio processual for o mais adequado para assegurar uma tutela plena eficaz e efectiva do direito ou interesse legalmente protegido”, segundo o previsto no seu n.º 3.

A dita ação pode ser utilizada como meio de tutela complementar mas sem carácter residual dos demais meios previstos, segundo a teoria do alcance médio que se formou na doutrina a respeito do previsto no art. 69.º n.º 2 da L.P.T.A., e que foi acolhida por alguma jurisprudência, sendo a mesma validada pelo Tribunal Constitucional - assim, entre outros no seu acórdão n.º 264/08.

À dita teoria do alcance médio, com acolhimento, assim, no art. 145.º do C.P.P.T., não parece corresponder à posição adotada na sentença recorrida, a qual adere a outra jurisprudência que considera a dita ação inaplicável sempre que exista ato administrativo contenciosamente recorrível, a qual foi mantida ainda por alguns acórdãos mesmo após a revisão constitucional de 1997, mas que não será de acolher por restritiva da tutela jurisdicionalmente consagrada. Com efeito, se pela presente ação se pretende ainda a definição de uma situação para o que não se adequam manifestamente os demais ditos meios, não se vê como a mesma não pode deixar de ser admitida.

Admitindo tal meio quando o recurso contencioso, sendo possível, não assegura uma tutela efetiva, mesmo para além do ato administrativo ou quando, existindo demais meios de tutela, se pretende obter efeito jurídico que não pode ser obtido pelos ditos meios, se pronunciam Vieira de Andrade em A Justiça Administrativa, Lições, 1998, p. 99-100, e Jorge Lopes de Sousa em C.P.P.T. Anotado e Comentado, 2011, vol. III, p. 494.

É certo que, segundo se expressa este último autor, a utilização da dita ação quanto à definição de situações é possível por quem não tem legitimidade passiva “para decidir o pedido”, segundo o “insito” no n.º 4 do dito art. 145.º.

Não repugna que se considere tal a entidade recorrida, sendo a mesma a competente para proceder à cobrança da dita taxa.

A recusa da sua aplicação deveu-se ainda à existência de se terem considerado como incompatíveis os pedidos formulados para os quais se encontram previstos outros meios.

Em face de vários pedidos desse tipo, seria, antes, de convidar o recorrente a optar por um deles, conforme decidido no acórdão do S.T.A. de 3-5-2017, proferido no processo n.º 0777/16, e não indeferir liminarmente a ação com fundamento na inadequação do meio processual.

O recurso é de proceder, sendo de revogar o decidido.

Concluindo:

A ação para reconhecimento de direito ou interesse em matéria tributária prevista no art. 145.º do C.P.P.T. é de admitir se com a mesma se visa a obtenção de efeitos que não podem ser obtidos pelos demais meios previstos em processo tributário.»

## **2 - Fundamentação**

### **O Tribunal “a quo” deu como provada a seguinte matéria de facto.**

1) No Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, de 05 de Agosto de 2016, foi publicado o Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M, mediante o qual a Assembleia Legislativa Regional da Região Autónoma da Madeira procedeu à alteração do Decreto Legislativo Regional 2/2007/M, de 8 de janeiro, que regula a transferência da atribuição relativa à iluminação pública rural e urbana para os municípios e o respetivo financiamento, tendo ali procedido à alteração dos artigos 1.º, 2.º e 3.º de tal diploma.

2) De tal diploma consta, designadamente, o seguinte:

## Artigo 2.º

## Contrapartida pela utilização de bens do domínio público municipal

- 1 - Pela utilização dos bens do domínio público municipal, é devida pela EEM - Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A. (EEM), no âmbito do desenvolvimento da atividade do transporte e distribuição de eletricidade, o pagamento de uma contrapartida anual a favor de cada município, ou conjunto de municípios agrupados nos termos da legislação em vigor, situados no território da Região Autónoma da Madeira.
- 2 - O valor da contrapartida anual prevista no número anterior é determinado a partir de um valor de referência para 2007, considerado o consumo de energia elétrica em baixa tensão, em cada município, no ano de 2006, calculado nos termos da fórmula constante do anexo I do Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro, alterado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, com as devidas adaptações.
- 3 - O valor a que se refere o número anterior é atualizado, em cada ano, nos termos da fórmula constante do anexo II do Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro, alterado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, com as devidas adaptações, de acordo com a variação do índice de preços no consumidor, com exclusão da habitação, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P., e ponderado por um fator aplicado à variação do consumo

de energia elétrica em baixa tensão verificado em cada município, em ambos os casos com base nos dados relativos ao ano anterior àquele em que ocorre o pagamento da contrapartida.

- 4 - A contrapartida anual referida nos números anteriores é integralmente repercutida na tarifa de uso das redes de distribuição em baixa tensão, nos termos previstos no artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, e no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro, ambos na redação dada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, e no Regulamento Tarifário da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE).

(...)

## Artigo 3.º

## Entrada em vigor

O presente diploma produz os seus efeitos a 1 de janeiro de 2016.

3) Em 30/05/2016, deu entrada na E.E.M, ora Ré, ofício com o seguinte teor:  
 Assunto: Taxa de ocupação de domínio público municipal do ano 2016  
 Acusamos a receção e vosso ofício, de referência 9/2014-CA, de 04 de abril do corrente ano, no entanto continuamos a aguardar a informação solicitado nos nossos ofícios nº 2016/6532 e 2016/6564, de 03 de março de 2016.  
 Para os devidos efeitos informamos que vamos proceder à emissão do fatura bimestral para o ano ate 2016, no valor da 938,2312€, relativo à taxa de ocupação do domínio público municipal, tendo por base o valor do consumo de energia em baixa tensão e iluminação pública no ano de 2015, no concelho do Funchal, conforme informação constante na conta de gerência ele 2015, da IPM - iluminação Pública da Madeira — Associação Municipal.

Consumo de energia em baixa tensão e Iluminação pública no ano 2015	50.039.046,26€
Taxa Decreto legislativo regional nº 2/2007, de 8 de janeiro	7,50%
Valor estimado para o ano 2016 (com base no consumo do ano 2015)	3.752926,47€
Valor trimestral a faturar 2016 (3,752.928, 47/4)	938.232,12€

Mais se informa que, aquando do apuramento dos consumos de energia e iluminação pública para 2014, serão efetuados os respetivos acertos de faturação. - cfr Doc. nº 10 que aqui se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

4) A Ré dirigiu ao presidente da Câmara Municipal do Funchal o Ofício nº 39/2016-CA, de 2016/10/06, do qual consta, designadamente, o seguinte (...)

Assunto; Taxa de Ocupação de Domínio Público Municipal'. V/Ofício nº 2016/19015, 14-09-2016.

(...)

de Eletricidade da Madeira, S.A., vimos sensibilizar V. Exa. em conformidade com o princípio da colaboração leal entre entes públicos, e tendo em conta as relações existentes entre ambas as instituições, para a necessidade de se atender às relevantes alterações legislativas que a recente publicação do Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 34/200/M, de 5 de agosto, introduziu no DLR n.º 2/2007/M, de 8 de janeiro - diploma que regula a transferência da atribuição relativa à iluminação pública rural e urbana para os municípios da Região Autónoma da Madeira e o respectivo financiamento.,

Efetivamente, a nova lei regional determinou mudanças essenciais nos termos de cálculo da taxa de ocupação do domínio público municipal. Fê-lo, aliás, em linha com as alterações determinadas pelos artigos 210º e 211º da Lei do Orçamento de Estado para 2016 (LOE/2014)

(...)

Passou, assim, a prever-se, desde agosto de 2016, no artigo 27 do DLR n.º 2/2007/M que o cálculo do valor da referida contrapartida anual devida aos municípios madeirenses se passara a fazer — desde 1 de janeiro de 2016 (cfr. artigo 3º do DLP. Nº 34/2016/M) — com as necessárias adaptações, por referência às fórmulas estabelecidas nos Anexos ao citado Decreto-Lei Nº 230/2008.

Daqui resulta, em síntese, que o valor da contrapartida anual é determinado a partir de um valor de referência para 2007, considerado o consumo de energia elétrica em baixa tensão, em cada município, no ano de 2006, e é calculado nos termos da fórmula constante do anexo I do Decreto-Lei nº 230/2008 (nº 2 do artigo 27 do DLR n.º 2/2007/M); mais se dispõe na alterada e republicada lei regional que aquele valor de referência deve ser atualizado, anualmente, nos termos da fórmula constante do anexo I mencionado diploma legal nacional de 2008 (n.º 3 do artigo 27 do DLR n.º 2/2007/M).

(...)

Considerados os pressupostos enunciados e as fórmulas legalmente consagradas, verifica-se, concretamente, que a contrapartida anual devida pela EEM ao Município do Funchal em 2016, cifra-se em 2.387.363 Euros.

Ora, este valor é manifestamente inferior ao montante de 3.752,928,47 Euros, que foi parcialmente liquidado, em maio passado — e notificado à EEM pelo ofício da CMF nº 2016/12822, de 24-05-2016 —, ao abrigo da fórmula de cálculo da taxa de ocupação do domínio público municipal prevista na versão original do DLR n.º 2/2007/M (i.e., multiplicação do consumo de energia elétrica em BT, do ano de 2015, por um fator igual a 7,5%), fórmula essa entretanto tornada ineficaz com a entrada em vigor do DLR nº 34/2016/M (que reporta, conforme referido, os seus efeitos a 1 de janeiro do corrente ano).

Nestes termos, não pode o signatário deixar, de solicitar, a V. Exa., que se digne proceder, voluntariamente, à revisão do ato de liquidação enunciado, e, bom assim, à reformulação dos respetivos documentos de pagamento de direitos de passagem (respeitantes aos 1º e 2.º trimestres do ano de 2016) entretanto notificados à EEM cfr. ofícios CMF n.º 2016/14622, de 21-06-2016, e n.º 2016/19015, de 14-09-2016) - e que, para este preciso efeito, se devolvem em conjunto com o presente ofício.

(...)

Ainda a propósito das relações jurídicas existentes entre as nossas instituições, mais imporia referir a V. Exª, que, à data de 31 de agosto de 2016, de acordo com os nossos registos, o Município do Funchal tem por regularizar perante a EEM um

valor igual a 3.057.385,00 6€ correspondente à soma das três seguintes parcelas: dívida corrente (1.006.318,73 €), dívida protocolada (515.200,00 €), e iluminação pública referente a 2016, ainda não faturada diretamente ao Município no valor de 1.535.866,276 €.

Tratando-se de um valor já muito expressivo e com impacto evidente nas contas e na tesouraria da EEM, solicita-se a consideração V. Exa, para o assunto referido, designadamente diligenciando com vista a que o Município do Funchal possa promover a regularização dos referidos montantes.

— cfr Doc. n.º 2 que aqui se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

5) A Ré enviou ao Município de Santana ofício, designadamente com o seguinte teor:

Sua Referência:	Sua Comunicação de:	Nossa Referência:	Processo nº:	Data:
		14/2017-CA		2017-02-01

Assunto: Dissolução da IPM – Iluminação Pública da Madeira, Associação de Municípios, direitos de passagem e iluminação pública do Município.

(...)

4. Em face da passagem transcrita, e do quanto acima se relembrou nas rubricas 1 e 2 do presente ofício, a liquidação e cobrança dos "direitos de passagem" devidos, de ora em diante, pela EEM, no que especificamente respeita ao território do Município de Santana, não será mais realizada pela IPM, como até aqui vinha sucedendo, mas sim pelo Município, e isto de acordo com as novas regras de cálculo resultantes da leitura conjugada do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M, de 5 de agosto, com o Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro. A conclusão que antecede valerá, segundo advém da leitura que fazemos da citada deliberação, já para o ano de 2016, ficando-se, deste modo, a aguardar o envio, em conformidade, da respetiva nota de liquidação.

(...)

Neste pressuposto, informa-se ainda V. Ex<sup>a</sup>, que, conforme cálculos já produzidos pela EEM, e melhor expostos na primeira parte da reunião da Assembleia Intermunicipal da EEM, de 2 de novembro de 2016, se prevê, concretamente, que, no ano de 2016, seja devida pela EEM ao Município de Santana uma contribuição pela ocupação do domínio público municipal, 283.921,64 €.

5. Do mesmo modo, incumbirá ao Município de Santana, o pagamento dos encargos relativos ao provimento de energia elétrica com a iluminação pública rural e urbana no respetivo território municipal, no ano de 2016 e nos anos subsequentes.

Neste sentido, dá-se nota a V. Ex<sup>a</sup>, que, conforme era prática na relação instituída com a IPM, a EEM enviará aos serviços municipais competentes, no curso do 1º trimestre de 2017, o fatura referente ao valor total em dívida a título de consumo de energia elétrica pela iluminação pública do território do Município de Santana, no ano de 2016 — podendo, desde já, antecipar-se que o consumo estimado, de energia elétrica entre os meses de janeiro a dezembro, ascende a cerca de 489.486,05 Euros. Também como era prática habitual, uma vez rececionado nos Vossos serviços a fatura da iluminação pública de 2016, deverá ser a mesma saldada no âmbito deste processo.

No que respeita aos anos em diante, é intenção da EEM proceder à emissão de faturas mensalmente, procurando, por esta via, facilitar o encontro de contas entre os encargos devidos pela iluminação pública do território municipal e a contrapartida devida pela ocupação do domínio público do mesmo, a liquidar trimestralmente pelo Município. -

6. Ainda neste seguimento, e considerada a necessidade de formalizar e assegurar a plena regularidade da relação jurídica que agora se retoma entre a EEM e o Município de Santana, em matéria do fornecimento de energia elétrica (para iluminação pública), remete-se, era anexo (i) um quadro especificado, com

um elenco, atualizado à presente data, de todas instalações elétricas situadas no território do Município de Santana, isto sem prejuízo de o mesmo ser já do vosso conhecimento, enquanto associados da IPM (Anexo 1); e (II) um conjunto de instrumentos contratuais autónomos, por contador — “Contra de Fornecimento de Energia Electrica —, os quais definem os condições particulares de cada instalação elétrica e do respetivo fornecimento (Anexo 2), encontrando-se as condições gerais de fornecimento de energia elétrica disponíveis para consulta em [www.eem.pt](http://www.eem.pt), no Anexo 3 apresenta-se o cálculo da contrapartida aplicável ao Município e constante na fórmula dos Anexos I e II do Decreto-Lei n.º 230/2008, aplicáveis ex vi dos n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º do DLR n.º 2/2007/M, na redação dada pelo DLR n.º 34/2016/M.

No seguimento do quanto antecede, afigura-se de todo conveniente que a assinatura dos contratos por legais representantes do Município e posterior remessa aos serviços competentes da, EEM, tenha lugar no mais curto espaço de tempo.

- cfr. Doc. n.º 3 que aqui se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

6) A Ré enviou ao Município de Santana ofício, designadamente com o seguinte teor:

Sua Referência:	Sua Comunicação de:	Nossa Referência:	Processo nº:	Data:
		27/2017-CA		2017-03-02

Assunto: Faturas de iluminação pública do Município referentes ao ano de 2016 e janeiro de 2017

(...)

1. Na sequência do nosso ofício anterior ref. 14/2017-CA, de 1 de fevereiro deste ano, referente ao assunto “Dissolução IPM — ILUMINAÇÃO Pública da Madeira, Associação de

(...)

tributárias, facturação e respetiva liquidação” (cfr. folha 25, quarto § do Ponto 3), remetemos a V. Exa, os seguintes documentos:

- a) a fatura ao valor total em dívida a título de consumo de energia elétrica pela iluminação pública do território do Município, no ano de 2016; e
- b) a fatura referente ao valor em, dívida a título de consumo de energia elétrica pela iluminação pública do território do Município, no mês de janeiro de 2017 — as quais devem, ser saldadas ao mais curto prazo possível.

2. Ainda neste seguimento, reitera-se junto de V. Exa., a necessidade de serem, devolvidos à EEM, com a maior brevidade, e devidamente assinados pelos legais representantes do Município, o conjunto de instrumentos contratuais autónomos, por contador — “Contrato da Fornecimento de Energia Elétrica”—remetidos juntamente como ofício da EEM supra referido, de 1 de fevereiro de 2017 (Anexo 2), porquanto os mesmos se afiguram indispensáveis à formalização e plena regularidade da relação jurídica que agora se retoma entre a EEM e o Município, em matéria de fornecimento de energia elétrica (para iluminação pública), na medida em que aí são definidas as condições particulares de cada, instalação elétrica e do respetivo fornecimento, encontrando-se as condições gerais de fornecimento de energia elétrica disponíveis para consulta em [www.eem.pt](http://www.eem.pt)

3. Solicita-se, por último, e em consonância com o processo operado por via da deliberação de dissolução da IPM e de reintegração de atribuições e competências na esfera dos Municípios seus Associados, que o Município remeta à EEM a nota de débito referente à contrapartida financeira do ano de 2016, devida nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º do DLR n.º 2/2007/M, de 8 de janeiro, na redação dada pelo DLR n.º 34/2016/M, de 5 de agosto, cujo cálculo, em conformidade com, a fórmula dos Anexos I e II do Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro, consta já do Anexo 3 ao nosso ofício, de 1 de fevereiro de 2017. — cfr Doc. n.º 3, fls 32 e ss., que aqui se junta e se dá por integralmente

reproduzido para todos os efeitos legais.

7) A Ré enviou ao Município de Machico ofício designadamente com o seguinte teor:

Sua Referência:	Sua Comunicação de:	Nossa Referência:	Processo nº:	Data:
		14/2017-CA		2017-02-01

Assunto: Dissolução da IPM – Iluminação Pública da Madeira, Associação de Municípios, direitos de passagem e iluminação pública do Município.

– cfr Doc. n.º 4 que aqui se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

8) A Ré enviou ao Município de Câmara de Lobos ofício designadamente com o seguinte teor:

Sua Referência:	Sua Comunicação de:	Nossa Referência:	Processo nº:	Data:
		14/2017-CA		2017-02-01

Assunto: Dissolução da IPM – Iluminação Pública da Madeira, Associação de Municípios, direitos de passagem e iluminação pública do Município.

– cfr Doc. n.º 5 que aqui se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9) A Ré enviou ao Município de Porto Santo ofício designadamente com o seguinte teor:

Sua Referência:	Sua Comunicação de:	Nossa Referência:	Processo nº:	Data:
		14/2017-CA		2017-02-01

Assunto: Dissolução da IPM – Iluminação Pública da Madeira, Associação de Municípios, direitos de passagem e iluminação pública do Município.

– cfr Doc. n.º 6 que aqui se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

10) A Ré enviou ao Município de São Vicente ofício designadamente com o seguinte teor:

Sua Referência:	Sua Comunicação de:	Nossa Referência:	Processo nº:	Data:
		14/2017-CA		2017-02-01

Assunto: Dissolução da IPM – Iluminação Pública da Madeira, Associação de Municípios, direitos de passagem e iluminação pública do Município.

– cfr Doc. n.º 7 que aqui se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

11) A Ré enviou ao Município de Santa Cruz ofício designadamente com o seguinte teor:

Sua Referência:	Sua Comunicação de:	Nossa Referência:	Processo nº:	Data:
		14/2017-CA		2017-02-01

Assunto: Dissolução da IPM – Iluminação Pública da Madeira, Associação de Municípios, direitos de passagem e iluminação pública do Município.

– cfr Doc. n.º 8 que aqui se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

12) A Ré enviou ao Município da Calheta ofício designadamente com o seguinte teor:



Sua Referência: Sua Comunicação de: Nossa Referência: Processo nº: Data:  
27/2017-CA. 2017-03-02

Assunto: Paturas de iluminação pública do Município referentes ao ano de 2016 e janeiro de 2017

– cfr Doc. n.º 9 que aqui se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

### 3- DO DIREITO

A sentença recorrida indeferiu liminarmente a acção apresentada com a **fundamentação de direito constante da sentença recorrida de fls. 61 verso e seguintes, que se apresenta por extracto:**

(...) O artigo 145.º do CPPT, sob a epígrafe “Reconhecimento de um direito ou interesse legítimo em matéria tributária, dispõe o seguinte:

“1. As ações para obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido em matéria tributária podem ser propostas por quem invoque a titularidade do direito ou interesse a reconhecer.

2. O prazo da instauração da ação é de quatro anos após a constituição do direito ou o conhecimento da lesão do interessado.

3. As ações apenas podem ser propostas sempre que este meio processual for o mais adequado para assegurar uma tutela plena, eficaz e efetiva do direito ou interesse legalmente protegido.

4. As ações seguem os termos do processo de impugnação, considerando-se na posição de entidade que praticou o ato a que tiver competência para decidir o pedido”.

Resulta do citado artigo que tem legitimidade ativa para propor ação de reconhecimento de um direito ou interesse legítimo em matéria tributária quem invoque a titularidade do direito ou interesse a reconhecer (n.º1).

A ação deve ser dirigida contra a entidade que tiver competência para decidir o pedido (n.º4). Esta ação segue os termos do processo de impugnação previsto nos artigos 99º e seguintes do Código (nº 4, primeira parte) e pode ser instaurada no prazo de quatro anos contados a partir da constituição do direito ou do conhecimento da lesão por parte do interessado.

Ora, estas ações, não constituem um meio de plena jurisdição que o interessado/contribuinte possa usar sem observância de requisitos. Por isso, o n.º 3 estabelece que as mesmas apenas podem ser propostas sempre que esse meio processual for o mais adequado para assegurar uma tutela plena, eficaz e efetiva do direito ou interesse legalmente protegido.

Estão aqui em causa aqueles casos em que o Autor está convicto de ser titular de uma determinada situação jurídica consubstanciada num direito ou interesse legalmente protegido, só que esta situação não é atendida pela Administração que, por não a reconhecer, não pratica os atos consentâneos com tal situação.

Nestas situações, o interessado que se sinta lesado, deve ter a possibilidade de intentar em Tribunal uma ação com vista a obter uma sentença de simples apreciação, sentença esta na qual se efetive o reconhecimento do seu direito e, por este modo, se vincule a Administração em situações futuras.

Deste modo, o interessado, ao propor esta ação, deverá alegar a necessidade da tutela do seu direito ou interesse por esta via, demonstrando a impossibilidade de obter adequada tutela por outro meio contencioso ao seu dispor ou alegar que este meio tutela melhor o seu direito ou interesse do que qualquer outro legalmente previsto.

A introdução do meio processual “ação para reconhecimento de direito ou interesse legítimo”, previsto nos artigos 69.º e 70.º da LPTA, assentou na ideia de uma avaliação negativa quanto à capacidade do recurso contencioso (meio contencioso de mera anulação ou de mera legalidade) para, em determinadas situações, assegurar uma efetiva tutela dos direitos e interesses legítimos dos particulares por atos ou omissões da Administração. (Acórdão do STA (1 Secção), de 18.12.1997 - Recurso nº 41.709, BMJ nº 472, pág. 537).

Assim, tem sido entendido pela jurisprudência, reiteradamente, que não pode ser instaurada ação para reconhecimento de direito ou interesse legítimo quando existe um ato administrativo contenciosamente recorrível, podendo o recurso desse ato assegurar a efetiva tutela dos direitos invocados pelo recorrente”. (cfr. Acórdão do STA (1ª Secção), de 04.04.1989- Recurso nº25.908).

O atual nº 5 do artigo 268.º da CRP, reforçando embora o princípio “pro actione” ou da

acionabilidade, não teve o propósito de subverter a regra da necessidade de interposição do recurso contencioso dos atos lesivos expressos ou simplesmente presumidos, feridos de ilegalidade, para assegurar a efetivação da tutela jurisdicional dos direitos dos administrados. (cft. Acórdão do STA (1ª Secção), de 18.02.1997- Recurso nº 40.257)

É que, no contencioso tributário, assim como no contencioso administrativo, vigora o princípio da legalidade ou tipicidade dos meios processuais. Havendo ato administrativo contenciosamente recorrível, que assegure a plena tutela do direito ou interesse legalmente protegido, não é admissível o recurso a qualquer tipo de ação para o mesmo efeito.

Ao invés, inexistindo ato administrativo lesivo autonomamente impugnável, a ação para reconhecimento de direito ou interesse legítimo, atento o seu caráter complementar, constitui o meio processual adequado para assegurar a tutela plena, eficaz e efetiva dos direitos dos contribuintes que sejam lesados por conduta agressiva da Administração Fiscal.

Este meio processual vem, assim, sendo apontado para utilização, entre o mais:

Nos casos em que, não se tendo consumado qualquer ofensa, os particulares fundamentadamente careçam do reconhecimento declarativo da titularidade de um direito subjetivo ou de um interesse legítimo; Nos casos em que o particular pretenda a devolução de uma coisa a que tenha direito, no contexto de uma relação jurídico- administrativa; Nos casos em que o particular pretende efetivar, através de um tribunal administrativo, um direito fundamental; Nos casos em que a violação do direito subjetivo ou interesse legítimo revista a forma de omissão do comportamento devido, desde que não se trate de indeferimento tácito (pois, neste caso, o meio processual adequado é o recurso contencioso de anulação); Nos casos em que, tendo o particular sofrido um prejuízo material, não pretende obter uma reparação pecuniária (que devia ser conseguida através de uma ação de responsabilidade), mas sim a “reconstituição natural” do “statu quo ante”.

Ora, no caso dos presentes autos, os Autores cumulam diversas pretensões, baseadas em diferentes situações jurídicas, que reclamam também diversos meios processuais, que não o presente.

Começam por, ainda que implicitamente, reagir ao teor do Decreto Legislativo Regional nº 34/2016/M, de 5 de agosto, designadamente na parte em que estatui, no seu artigo 3.º, uma norma que, sob a epígrafe “entrada em vigor”, determina: “O presente diploma produz os seus efeitos a 1 de janeiro de 2016.”

Referem que a Entidade Demandada faz uma interpretação da norma que viola a proibição da retroatividade das leis tributárias, na medida em que “procura aplicar esse decreto legislativo regional a factos tributários ocorridos antes da publicação da mesma”.

Ora, tal situação não decorre de qualquer interpretação da Entidade Demandada, EEM, antes decorre diretamente Decreto Legislativo Regional, que foi publicado em 05/08/2016 e fez retroagir os seus efeitos a 01/01/2016.

Portanto, se as Autoras têm a disposição por ilegal, sempre deveriam ter impugnado a norma em causa, mediante ação administrativa. Pelo que o presente meio processual não é idóneo à sua pretensão.

Continuam os Autores referindo que “não vêm em que fundamentos legais e objetivos se alicerça a interpretação feita pela R. e concretizada no Ofício nº 39/2016- CA, de 2016/10/06”, em que alegadamente, a R. “comunicou aos A.A. que o cálculo do valor da contrapartida anual devida por aquela aos municípios, a título de taxa de ocupação do domínio público, se passaria a fazer, desde 1 de janeiro de 2016, por referência às fórmulas estabelecidas nos Anexos ao Decreto Legislativo Regional nº 2/2007/M, de 8 de janeiro, na redação dada pelo Decreto Legislativo Regional nº 34/2016/M, de 5 de agosto.

A questão que se coloca, desde logo, é a de saber que natureza tem o teor deste ofício (e os demais enviados pela Ré). E se, eventualmente, o seu teor se reconduz a ato administrativo impositivo de deveres para os AA.

No Ofício nº 39/2016-CA, de 2016/10/06, dirigido pela Ré ao Presidente da Câmara Municipal do Funchal, refere-se, entre o mais:

“(…) vimos sensibilizar V. Ex.ª em conformidade com o princípio da colaboração leal entre entes públicos (...) para a necessidade de se atender às relevantes alterações legislativas que a recente publicação do Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 34/2016/M de 5 de agosto, introduziu do DLR n.º 2/2007/M de 8 de janeiro (...)

Considerados os pressupostos enunciados e as fórmulas legalmente consagradas, verifica-se, concretamente, que a contrapartida anual devida pela EEM ao Município do Funchal, em 2016, cifra-se em 2.387.363 Euros.

Ora, este valor é manifestamente inferior ao montante de 3.752.928,47 Euros, que foi parcialmente liquidado, em maio passado — e notificado à EEM pelo ofício CMF n.º 2016/12822, e 24-05-2016 — ao abrigo da fórmula de cálculo da taxa de ocupação do domínio público municipal prevista na versão original do DLR n.º 2/2007/M.

Nestes termos, não pode o signatário deixar de solicitar a V. Exa., que se digne proceder,

voluntariamente, à revisão do ato de liquidação enunciado e, bem assim, à reformulação dos respetivos documentos de pagamento de direitos de passagem (respeitantes aos 1.º e 2.º trimestres do ano de 2016) entretanto notificados à EEM (cf ofícios CMF n.º 2016/14622, de 21-06-2016, e n.º 2016/19015, de 14-09-2016) — e que, para este efeito, se devolvem em conjunto com o presente ofício (...) [sublinhado nosso].

Ora, o que se retira do documento, nesta parte, é que a Entidade Demandada, EEM, solicita uma “à revisão do ato de liquidação”, ato esse levado a cabo pelo Município e notificado à EEM, e do qual esta discorda, pelos fundamentos que enuncia, que contendem com o modo de cálculo efetuado, de acordo com a sua interpretação do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M e diplomas que ali são referidos.

Ora, tal pedido de revisão do ato de liquidação mais não é do que uma reclamação graciosa dirigida ao autor do ato e, assim, cabe ao autor do ato de liquidação proceder à sua análise e responder, mantendo ou não a liquidação.

Não pode, pois, este Tribunal substituir-se à Administração nessa pronúncia, impondo, previamente, uma qualquer interpretação das normas. Caso a EEM não concorde com a liquidação efetuada e com a apreciação da sua reclamação, então poderá impugnar a liquidação, perante este Tribunal, se assim o entender, nos termos do artigo 99.º, 102.º e seguintes do Código de Procedimento e Processo Tributário.

Assim, no caso, não tem o Tribunal que “determinar e reconhecer que os A.A. Municípios têm o direito a liquidar e cobrar taxas de ocupação do domínio público municipal ao abrigo da fórmula de cálculo prevista na versão original do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2007/M (i. e., multiplicação do consumo de energia elétrica em BT, do ano de 2015, por um fator igual a 7,5%) até ao dia 5 de agosto de 2016 altura em que foi publicado e conhecido o DLR n.º 34/2016/M de 5 de agosto”.

Tampouco “determinar e reconhecer que os A.A. Municípios têm o direito a que lhes seja aplicado o regime transitório previsto no artigo 4º do Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro (Alterado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março), por forma a que o valor anual devido aos Municípios pela ocupação do domínio público municipal não seja diminuído até ao fim de 2020”.

Ou ainda “determinar e reconhecer que os A.A. Municípios têm o direito a que o valor da contrapartida anual prevista no DLR n.º 2/2007/M na redação dada pelo DLR n.º 34/2016/M seja determinado a partir de um valor de referência para 2015”. Pedido este vago e genérico, por referência a um “valor de referência” que o Tribunal não conhece, nem pode apurar, cabendo tal operação à administração, de acordo com os pressupostos e interesses que tiver por convenientes.

Tais operações cabem, como se disse, às entidades que têm poderes para liquidar tais tributos. Caso a entidade que está obrigada ao seu pagamento discorde dos valores apurados, então poderá impugnar os atos de liquidação.

Diz também o Ofício n.º 39/2016-CA, de 2016/10/06: “Ainda a propósito das relações jurídicas existentes entre as nossas instituições, mais importa referir a V. Exa. que, à data de 31 de agosto de 2016, de acordo com os nossos registos, o Município do Funchal tem por regularizar perante a EEM um valor igual a 3.057.385,00€ correspondente à soma das três seguintes parcelas: dívida corrente (1.006 318,73€), dívida protocolada (512.200,00€), e iluminação pública referente a 2016, ainda não faturada diretamente ao Município no valor de 1.535.866,27€.

Tratando-se de um valor já muito expressivo e com impacto evidente nas contas e na tesouraria da EEM solicita-se a consideração V. Exa par ao assunto referido, designadamente diligenciando com vista a que o Município do Funchal possa promover a regularização dos referidos montantes”.

Ora, aqui estamos perante uma interpelação para pagamento. No caso de o Município não concordar com o montante apurado, cabe-lhe também, manifestar a sua discordância perante a EEM, usando dos meios legais próprios: eventual reclamação da liquidação, impugnação judicial da liquidação ou oposição à execução da dívida, no caso de existir processo de execução a correr.

Mais uma vez, não é este o meio nem o momento próprio para o Tribunal se pronunciar sobre a legalidade do apuramento de tais montantes, nem determinar o modo como foram ou deverão ser feitos.

Quanto ao Ofício 14/2017-CA de 21/02/2017, com o assunto “Dissolução da IPM — Iluminação Pública da Madeira, Associação de Municípios, direitos de passagem e iluminação pública do Município”, que foi enviado ao Município de Santana (e também aos

demais municípios elencados na matéria de facto, com teor idêntico), ali se refere, nomeadamente, que:

“(…) 4. Em face da passagem transcrita (...) a liquidação e cobrança dos “direitos de passagem” devidos, de ora em diante, pela EEM no que especificam ente respeita ao território do Município (..), não será mais realizada pela IPM como até aqui vinha sucedendo, mas sim pelo Município, e isto de acordo com as novas regras de cálculo resultantes da leitura conjugada do Decreto Legislativo Regional 34/2016/M de 5 de agosto, com o Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro. A conclusão que antecede valerá, segundo advém da leitura que fazemos da citada deliberação, já para o ano de 2016, ficando-se, deste modo, a aguardar o envio, em conformidade, da respetiva nota de liquidação.

Neste pressuposto, informa-se ainda V Exa. que, conforme cálculos já produzidos pela EEM (..) se prevê concretamente que, no ano de 2016, seja devida pela EEM ao Município (...) uma contribuição pela ocupação do domínio público municipal de .... Euros (...).

5. Do mesmo modo, incumbirá ao Município (...), o pagamento dos encargos relativos ao provimento de energia elétrica com a iluminação pública rural e urbana no respetivo território municipal, no ano de 2016 e nos anos subsequentes.

Neste sentido, dá-se nota a V Exa, que (...) a EEM enviará aos serviços municipais competentes, no curso do primeiro trimestre de 2017, a fatura referente ao valor total em dívida a título de consumo de energia elétrica pela iluminação pública do território do Município (...), no ano de 2016 podendo já antecipar-se, que o consumo estimado, de energia elétrica entre os meses de janeiro a dezembro, ascende a cerca de .... Euros. (...) Uma vez rececionada a fatura (...) deverá a mesma ser saldada (...).

No que respeita aos anos em diante, é intenção da EEM proceder à emissão de faturas mensalmente, procurando, por esta via, facilitar o encontro de contas entre os encargos devidos pela iluminação pública do território municipal e a contrapartida devida pela ocupação pelo domínio público do mesmo, a liquidar trimestralmente pelo Município “. Ora, quanto ao aqui disposto, verifica-se que vem a Entidade Demandada, EEM, comunicar, sem mais, o seu entendimento e, bem assim, o cálculo efetuado quanto a quantias que entende serem devidas pelo Município.

E, mais uma vez; liquidadas tais quantias, caberá à entidade que recebe a nota de liquidação, agir em conformidade, quando dela discorde, nos termos já enunciados e previstos legalmente: reclamação, impugnação judicial do ato em concreto.

Mais se refere no aludido ofício que é enviado ao Município “um conjunto de instrumentos contratuais autónomos - “Contrato de Fornecimento de Energia Elétrica” (...). (...) afigura-se de todo conveniente que a assinatura dos legais representantes do município e posterior remessa aos serviços competentes da EEM tenha lugar no mais curto espaço de tempo.” Ora, no caso, trata-se de instrumentos contratuais e convite à sua assinatura, a qual está na disponibilidade das partes. Nada cabe ao Tribunal ordenar.

Foram ainda enviados ofícios sobre a epígrafe “Faturas de iluminação pública do Município referentes ao ano de 2016 e janeiro de 2017”, tendo-se remetido tais documentos, com o valor a pagar e explicitando o modo de cálculo.

Relativamente a supra enunciado, referem os Autores:

“Em simultâneo com estas comunicações a R. enviou um conjunto de instrumentos contratuais autónomos que intitulou “contrato de fornecimento de energia elétrica”, assim como as faturas relativas ao valor total em dívida a título de consumo de energia elétrica pela iluminação pública no território de cada município no ano de 2016.

E conclui que deverá ser determinado e reconhecido que os A.A. Municípios têm o direito a que o valor relativo às importâncias do fornecimento de energia elétrica referente ao ano de 2016 e seguintes só seja liquidado quando este Tribunal definir o concreto valor da contrapartida anual prevista no DLR n.º 2/2007/M, na redação dada pelo DLR n.º 34/2016/M com o conseqüente cumprimento do artigo 4.º deste diploma.

Ora, pelo que consta dos autos, os montantes relativos a 2016 e janeiro de 2017 já foram liquidados e comunicados aos Municípios, tendo sido enviadas as respetivas faturas. Pelo que não pode o Tribunal determinar que tal montante só seja liquidado depois, em momento posterior. O que equivaleria a “anular” as referidas liquidações. O que não cabe nesta sede, no presente meio processual, mas sim em ação de impugnação.

E, como já se disse, não cabe a este Tribunal “definir o concreto valor da contrapartida anual” a cobrar. Cabe à Administração fazê-lo e, em caso de discordância, poder-se-á recorrer à via judicial.

De todo o modo, ainda que se interpretasse a petição inicial no sentido de que o que os Autores pretendem, é «pagar outras taxas», isto é, pagar outras a liquidar ainda e para

futuro, observados todos os pressupostos que enunciam, sempre caberia uma ação administrativa, nos termos do CPTA (ex vi CPPT).

Em suma, os Autores recorrem indevidamente à ação para reconhecimento de um direito ou interesse legítimo em matéria tributária, cumulando pedidos diversos, por referência a situações cuja resolução impõe outros meios processuais, como se explicou.

Verifica-se, assim a inadequação do meio processual,

Temos, por isso, que concluir que na situação particular dos autos se verifica o uso errado da forma de processo, sem que seja possível a convalidação noutra meio processual, atendendo aos pedidos e causas de pedir, incompatíveis entre si.

**DECISÃO**

Nos termos e fundamentos expostos, impõe-se indeferir liminarmente a petição inicial”.

### **DECIDINDO NESTE STA:**

Questiona a recorrente a decisão do TAF do Funchal de 25/05/2017 que lhe indeferiu a Petição Inicial de acção para reconhecimento de um direito (ARD) com fundamento na manifesta inadequação de tal meio processual para o peticionado pela mesma concluindo que se verifica o uso errado desta forma processual. A questão que se coloca a este Tribunal é pois a de saber se enferma de erro de julgamento a decisão de 1ª Instância que indeferiu liminarmente a petição apresentada pela AMRAM-Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira consistente em “acção para o reconhecimento de um direito ou interesse legítimo em matéria tributária” e se a fundamentação ali expressa é de acolher na íntegra.

E, para a tomada de uma decisão cumpre verificar se no caso concreto se mostram reunidos os pressupostos para a instauração da presente acção para o que haverá

que ponderar e interpretar, desde logo, os ditames do artº 145º do CPPT que passamos a destacar:

**Artigo 145.º do CPPT:**

“1- As ações para obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido em matéria tributária podem ser propostas por quem invoque a titularidade do direito ou interesse a reconhecer.

2 - O prazo da instauração da acção é de quatro anos após a constituição do direito ou o reconhecimento da lesão do interessado.

3 - As ações apenas podem ser propostas sempre que esse meio processual for o mais adequado para assegurar uma tutela plena, eficaz e efetiva do direito ou interesse legalmente protegido.

4 - As ações seguem os termos do processo de impugnação, considerando-se na posição de entidade que praticou o ato a que tiver competência para decidir o pedido.”

O STA tem vindo a afirmar que de acordo com o disposto no nº 3 do art. 145º do CPPT, a acção para o reconhecimento de um direito ou interesse legítimo em matéria tributária apenas pode ser proposta «sempre que esse meio processual for o mais adequado para assegurar uma tutela plena, eficaz e efectiva do direito ou interesse legalmente protegido.» (por todos o ac. deste STA de 21/05/2014 tirado no recurso nº 0737/13 disponível no site da DGSJ).

E, como aponta o Cons. Jorge Lopes de Sousa, sobre a admissibilidade da ARD, depois de mencionar as três teorias sobre o alcance deste meio de reacção destacadas no parecer do Mº Pº nos presentes autos (in Código de Procedimento e de Processo Tributário, anotado e comentado, 6ª ed., 2011, Vol. I pp. 491/495.

*“... quando, apesar de existir um ou mais atos da administração tributária impugnáveis, o interessado pretender uma decisão judicial que vincule a administração tributária não só relativamente a esses determinados atos já praticados, mas também no futuro, relativamente a situações idênticas que se venham a gerar entre o interessado e a administração tributária que tenham subjacentes os mesmos pressupostos fácticos e jurídicos, situações estas que habitualmente surgem no domínio das relações tributárias dos impostos que não*

*incidem sobre atos isolados”.*

Ainda sobre esta matéria, cfr. Marta Rebelo, A tutela jurisdiccional efectiva e os poderes de pronúncia do juiz em sede de acção para reconhecimento de um direito ou interesse em matéria fiscal - a teoria do alcance médio, in *Fiscalidade*, 13/14, Janeiro/Abril de 2003, pp. 27 a 38.

Bem como Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, 2ª ed., 1999, pp.131 e ss.). Embora relativamente à interpretação da norma idêntica que constava do nº 2 do art. 69º da LPTA, não tenha havido unanimidade, nem na doutrina, nem na jurisprudência da Secção de Contencioso Administrativo do STA, já, no âmbito tributário, a jurisprudência do STA tem vindo a aceitar que a acção para reconhecimento de um direito ou interesse legítimo em matéria tributária é um meio processual complementar, apenas devendo ser proposta quando os restantes meios contenciosos não assegurem uma tutela efectiva dos direitos e interesses legítimos dos administrados [(cfr. os acs. desta Secção do Contencioso Tributário, de 11/12/2002, proc. nº 46283; de 8/10/2003, proc. nº 525/03; de 12/11/2003, proc. nº1237/03; de 14/1/2004, proc. nº 1698/04 ; de 6/10/2005, proc. nº 607/05; de 17/10/2012, proc. nº 0295/12, bem como o de 16/10/2013 (Pleno), também proferido nesse mesmo proc. nº 0295/12].

Assim, da lei, resulta que a interposição de uma ARD tem como pressuposto a existência efectiva de um direito ou interesse legalmente protegido, entendido este como a situação em que a lei não protege directamente um interesse particular, mas um interesse público que, se for correctamente prosseguido, implicará a satisfação simultânea do interesse individual (acórdão do STA, de 28/03/2001- recurso n.º 27016, AP-DR, de 21/07/2003, página 2435) e conseqüente litígio com a Administração Tributária.

Mas, no caso dos autos, não cremos que se verifiquem os pressupostos necessários à interposição da ARD, como procuraremos explicar.

Nos presentes autos o(s) pedido(s) da autora desdobra(m)-se, efectivamente, em várias alíneas todas devidamente analisadas, pela decisão judicial recorrida, quanto à possibilidade de conhecimento pelo TAF em sede de ARD pela decisão judicial recorrida, a saber:

- a) Começam os recorrentes por, ainda que implicitamente, reagir ao teor do Decreto Legislativo Regional nº 34/2016/M, de 5 de agosto, designadamente na parte em que estatui, no seu artigo 3.º, uma norma que, sob a epígrafe “entrada em vigor”, determina: “O presente diploma produz os seus efeitos a 1 de janeiro de 2016.”
- b) Questionam os fundamentos legais e objetivos em que se alicerça a interpretação feita pela R. e concretizada no Ofício nº 39/2016- CA, de 2016/10/06”
- c) Afirmam que os A.A. Municípios têm o direito a que lhes seja aplicado o regime transitório previsto no artigo 4º do Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro (Alterado pela Lei nº 7-A/2016, de 30 de março), por forma a que o valor anual devido aos Municípios pela ocupação do domínio público municipal não seja diminuído até ao fim de 2020”.
- d) Afirmam que deve ser determinado e reconhecido que os A.A. Municípios têm o direito a que o valor da contrapartida anual prevista no DLR n.º 2/2007/M na redação dada pelo DLR n.º 34/2016/M seja determinado a partir de um valor de referência para 2015”.
- e) Questionam o Ofício 14/2017-CA de 21/02/2017, com o assunto “Dissolução da IPM — Iluminação Pública da Madeira, Associação de Municípios, direitos de passagem e iluminação pública do Município”, que foi enviado ao Município de Santana (e também aos demais municípios elencados na matéria de facto, com teor idêntico)
- f) Questionam os ofícios sobre a epígrafe “Faturas de iluminação pública do Município referentes ao ano de 2016 e janeiro de 2017.

A cada uma destas alíneas deu a sentença recorrida, supra destacada, resposta procurando demonstrar a inadequação da acção para reconhecimento de um direito para a prossecução e pronúncia sobre os vários pedidos efectuados. Concorda-se que das pretensões elencadas e do mais que consta da petição inicial resulta manifesto que a ARD não é o meio processual adequado para obter a satisfação de tais pedidos, pois que de uma forma algo surpreendente, são os Municípios (através da sua Associação) enquanto entidades administrativas com autoridade legal para liquidar tributos à EEM que vêm, no fundo e afinal, pedir ao Tribunal que confirme as suas interpretações ou leituras por si expostas, designadamente, acerca do Diploma Regional, supra referido, (Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M, de 5 de Agosto) ou que antecipe a sua resposta para situações concretas que implicam a interpretação do mesmo. Porém, tais pedidos não cabem no meio de reacção que interpuseram. A(s) entidade(s) liquidadora(s) aplicarão a(s) lei(s) de acordo com o seu teor e a sua melhor interpretação da mesma e sujeitam-se à impugnação das liquidações, que têm a prerrogativa e autoridade para efectuar, pela entidade(s) que é(são) sujeito(s) passivo(s) dessas mesmas liquidações, junto dos tribunais tributários, sendo que só por essa via poderão e deverão estes interpretar esta mesma lei se os factos a subsumir ao direito impuserem a sua ponderação. É que estamos perante um modelo que os Administrativistas apelidam de sistema de administração executiva (de matriz Francesa - Continental) no qual ressalta o privilégio da execução prévia por parte dos Municípios e daí que lhes seja permitido executar as suas decisões por autoridade própria.

(Remetemos para uma leitura mais aprofundada sobre a temática acabada de referir para a obra de Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos "Direito Administrativo Geral" Edições Dom Quixote vol. I a fls. 83 a 88, sobre a evolução da ciência do direito administrativo em Portugal e a fls.108 e segs sobre sistemas de direito, função administrativa, administração pública e direito administrativo).

Ainda, no que respeita a desenvolvimentos contratuais entre a recorrida e os Municípios representados pela recorrente, estes não cabem, como muito bem refere a decisão sob recurso, no âmbito da apreciação dos TAF que exercem as suas competências de acordo com o artº 4º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais aprovado pela Lei 13/2002 de 19 de Fevereiro, sendo as últimas alterações a que foi sujeito, as do D. L. nº 214-G/2015 de 02/10.

Também não se patenteia que estejam em causa situações que se irão repetir para futuro, com idênticos pressupostos de facto e de direito, que possam fundamentar a utilização do presente meio processual.

Em suma, a ARD não é admissível para o(s) objecto(s) definido pela recorrente AMRAM e a sentença que assim decidiu não merece censura, (ainda que não se subscreva toda a fundamentação nela inserta, designadamente no que respeita às considerações sobre o erro na forma de processo) nem coarctou o seu direito à tutela jurisdicional efectiva; pelo que se negará provimento ao recurso sendo de confirmar a decisão recorrida que é de indeferimento liminar o qual se sustenta na impossibilidade da lide por falta de pressupostos legais a que acresce falta de objecto atendível.

#### **4- DECISÃO**

Pelo exposto, acordam os Juízes deste STA em negar provimento ao recurso e em confirmar a decisão recorrida.

Custas a cargo da recorrente.

Lisboa, 17 de Outubro de 2018. - Ascensão Lopes (relator) - Aragão Seia - António Pimpão.